

Wohnst Du schon oder verzweifelst Du noch?

Angemessenes Wohnen gewährleisten

Katharina Alborea

Heike Moerland

Heidi Ott

Lars Schäfer

(Hrsg.)

socialnet **Verlag**

socialnet **Verlag**

socialnet GmbH
Weidengarten 25
53129 Bonn

<https://www.socialnet.de/verlag>

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Die automatisierte Analyse des Werkes, um daraus Informationen insbesondere über Muster,
Trends und Korrelationen gemäß §44b UrhG („Text und Data Mining“) zu gewinnen, ist
untersagt.

© 2026 Katharina Alborea, Heike Moerland, Heidi Ott, Lars Schäfer

Verlagslektorat: Maria Milbert

Korrektorat: socialnet

Herstellung der Printversion: Libri Plureus GmbH, Friedensallee 273, 22763 Hamburg

ISBN 978-3-936978-11-7

<https://doi.org/10.60049/dxgy4mgc>

Inhalt

Einleitung	7
Katharina Alborea, Heike Moerland, Heidi Ott, Lars Schäfer	
Frankfurter Erklärung des EBET e.V.	13
Angemessenes Wohnen für alle! – Soziale Wohnungspolitik verwirklichen Evangelischer Bundesfachverband Existenzsicherung und Teilhabe e. V. (EBET)	
WEGE AUS DER WOHNKRISE – HERAUSFORDERUNGEN, POSITIONEN UND LÖSUNGSANSÄTZE	
Die Unterbringung wohnungsloser Menschen neu denken!	21
Eine Positionierung zur Neuorientierung des Hilfesystems auf Grundlage einer Studie zur Lebenssituation ordnungsrechtlich untergebrachter Menschen Susanne Gerull	
Herausforderungen für eine diakonische Wohnungsnotfallhilfe	43
Aus der Geschichte lernen Stefan Gillich	
Vorfahrt am Wohnungsmarkt	65
Ansätze zur Überwindung von Wohnungslosigkeit durch gezielte und dauerhafte Wohnungsversorgung Volker Busch-Geertsema, Jutta Henke	

Etablierung eines Sozialen Wohnungsmarktes als kommunale Antwort auf Wohnungsnot	87
Regina Heibrock, Torsten Klein, Martin Lenz	
Kirche besitzt und schafft Raum	105
Ethische Ansprüche an das kirchliche Handeln im Grundstücks- und Wohnungssektor	
Martin Schneider	
Wohnungspolitische Lobbyarbeit	131
Handlungsmöglichkeiten für die Wohnungslosenhilfe in den Kommunen – auf dem Weg zur Überwindung der Wohnungslosigkeit bis 2030	
Stephan Nagel	
FACETTEN DER WOHNUNGSNOT - BEOBACHTUNGEN UND HANDLUNGSSTRATEGIEN	
Obdachlosenfeindlichkeit in der Polizeiarbeit	153
Heimo Neumaier, Martin Klinger	
Wohnungslosigkeit und Strafvollzug	187
Zur Situation inhaftierter und entlassener Menschen	
Christina Müller-Ehlers, Frank Wilde	
Wohnungs- und Obdachlosigkeit (süd-)osteuropäischer Arbeitsmigrant*innen	203
Warum Wohnraum allein nicht die Lösung ist	
Mareike Dreher, Saranda Frommold	
(K)ein Wohnen in Aussicht für EU-Zugewanderte in prekären Lagen	219
Kommunale Handlungsstrategien im Umgang mit Menschen aus Bulgarien und Rumänien	
Joachim Krauß	

BEISPIELE GUTER PRAXIS

- Das Projekt „Wohnen und dann ...“ aus Hannover** **241**
Verselbstständigung ehemals wohnungsloser Menschen
im Rahmen von Housing First
Susanne Gerull, Erik Haß, Andreas Sonnenberg
- DABEI sein ist alles?!** **261**
Partizipation in der Wohnungsnotfallhilfe
Katharina Alborea, Maximilian Nowak

Einleitung

Katharina Alborea, Heike Moerland, Heidi Ott, Lars Schäfer

400.000 neue Wohnungen pro Jahr, darunter 100.000 Sozialwohnungen. Das war das ehrgeizige Ziel der letzten Bundesregierung. Doch stattdessen wurden im Jahr 2022 gerade mal rund 22.500 Sozialwohnungen gebaut. Da gleichzeitig rund 36.500 Preisbindungen ausliefen, ergibt sich eine negative Bilanz. Der Bestand an Sozialwohnungen sinkt weiter. Ob die derzeitige Bundesregierung daran etwas ändern wird, ist äußerst fraglich. Dabei fehlen einer Studie des Bauforschungsinstituts ARGE zufolge in Deutschland schon heute etwa 800.000 Wohnungen – vor allem bezahlbare.¹

Seit Jahren ist auf den Wohnungsmärkten eine Mietpreisentwicklung zu beobachten, die für viele Menschen in Deutschland angemessenes und bezahlbares Wohnen unmöglich macht. In vielen Metropolregionen sind selbst für Bezieher*innen mittlerer Einkommen die Wohnungsmieten inzwischen zu hoch, um sich das Wohnen dort leisten zu können. Obdach- und wohnungslose Menschen haben auf diesen Wohnungsmärkten keine Chance.

Und selbst wenn deutlich mehr Sozialwohnungen geschaffen würden, würde das für obdach- und wohnungslose Menschen nicht genügen, denn sie werden am Wohnungsmarkt massiv diskriminiert. Das hat eine Studie der

¹ ARGE e. V. (2024): Wohnungsbau 2024 in Deutschland: Kosten – Bedarf – Standards, Bauforschungsbericht Nr. 88, April 2024. Abrufbar unter: https://www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/fileadmin/images/Wohnungsbautag/2024/pressemappe/ARGE-Studie_%E2%80%93_Wohnungsbau-Tag_2024.pdf (Stand: 10.09.2025).

Hochschule Düsseldorf noch einmal gezeigt.² Sie stehen oft Hürden gegenüber, die sie kaum überwinden können. Dazu zählen vorhandene SCHUFA-Einträge oder fehlende Kostenübernahmen durch das Jobcenter. Und selbst wenn Wohnungen vorhanden sind, bleibt wohnungslosen Menschen meist der Zugang zu ihnen aufgrund negativer Vorurteile auf Vermieter*innenseite verschlossen.

Was müsste angesichts der Wohnungsversorgungskrise getan werden, damit obdach- und wohnungslose Menschen einen verbesserten Zugang zu Wohnraum erhalten? Wie können Wohnungsverluste erfolgreicher als bisher vermieden werden? Welche Maßnahmen und Instrumente sind notwendig, damit das Ziel des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit, die Obdach- und Wohnungslosigkeit bis zum Jahr 2030 zu überwinden, Wirklichkeit wird? Wie kann nicht nur bezahlbares, sondern auch angemessenes Wohnen gewährleistet werden, das die Würde der Menschen wahrt?

Antworten auf diese und weitere Fragen aus der aktuellen Praxis der Wohnungsnotfallhilfe wurden auf dem EBET-Kongress gesucht, der unter dem Titel „Wohnst du schon oder verzweifelst Du noch?“ vom 16. bis 18. September 2024 in der Evangelischen Akademie in Frankfurt am Main stattfand. Auf dem Kongress präsentierten und diskutierten Praktiker*innen der Sozialen Arbeit, Vertreter*innen der Träger, Verbände und Verwaltungen, Wissenschaftler*innen sowie Expert*innen in eigener Sache Ideen und Strategien, wie angemessenes und bezahlbares Wohnen für wohnungslose oder von

² Gille, Christoph/Liesendahl, Arnd/Müller, Michael/van Rießen, Anne (2024): Zugang verweigert. Barrieren und Diskriminierung wohnungsloser Menschen am Wohnungsmarkt. Abrufbar unter: https://diskriminierungneindanke.de/wp-content/uploads/2024/03/ZugangVerweigert_Final_web.pdf (Stand: 10.09.2025).

Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen umgesetzt werden kann. Dabei spielen rechtliche, politische sowie gesellschaftliche Maßnahmen eine Rolle.

In dem hier vorliegenden Fachbuch können Sie einige dieser Beiträge, ergänzt um weitere fachliche Beiträge zum Thema, nachlesen. Wir möchten uns bei allen Autor*innen für die Erarbeitung dieser schriftlichen Beiträge herzlich bedanken und wünschen allen Leser*innen eine spannende und gewinnbringende Lektüre.

Quellen

ARGE e. V. (2024): Wohnungsbau 2024 in Deutschland: Kosten – Bedarf – Standards, Bauforschungsbericht Nr. 88, April 2024. Abrufbar unter: https://www.impulse-fuer-den-wohnungsbau.de/fileadmin/images/Wohnungsbautag/2024/pressemappe/ARGE-Studie_%E2%80%93_Wohnungsbautag_2024.pdf (Stand: 10.09.2025)

Gille, Christoph/Liesendahl, Arnd/Müller, Michael/van Rießen, Anne (2024): Zugang verweigert. Barrieren und Diskriminierung wohnungsloser Menschen am Wohnungsmarkt. Abrufbar unter https://diskriminierungneidanke.de/wp-content/uploads/2024/03/ZugangVerweigert_Final_web.pdf (Abgerufen am: 10.09.2025)

Über die Autor*innen

Katharina Alborea ist Referatsleiterin für Wohnungsnotfallhilfe und Straffälligenhilfe beim Diakonischen Werk in Hessen und Nassau und Kurhessen-Waldeck e. V. und Geschäftsführerin der Arbeitsgemeinschaft Wohnungsnotfallhilfe. Sie ist Mitglied im Vorstand des EBET e. V.

Heike Moerland ist Leiterin des Geschäftsfelds Berufliche und soziale Integration beim Diakonischen Werk Rheinland-Westfalen-Lippe e. V. Sie ist stellvertretende Vorsitzende des EBET e. V.

Heidi Ott ist Referentin für Wohnungsnotfallhilfe, Straffälligenhilfe und Schuldnerberatung beim Diakonischen Werk Bayern e. V. und Geschäftsführerin des Fachverbands Evangelische Wohnungsnotfallhilfe und Straffälligenhilfe in Bayern (FEWS). Sie ist Mitglied im Vorstand des EBET e. V.

Lars Schäfer ist Referent für Wohnungsnotfallhilfe und Straffälligenhilfe bei der Diakonie Deutschland. Er ist Geschäftsführer des EBET e. V.

Frankfurter Erklärung des EBET e. V.

Angemessenes Wohnen für alle! – Soziale Wohnungspolitik verwirklichen

Evangelischer Bundesfachverband Existenzsicherung und Teilhabe e. V. (EBET)

Bezahlbarer Wohnraum wird vor allem in den Großstädten und Ballungszentren seit Jahren immer knapper. Insbesondere Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen können sich die gestiegenen Mietpreise nicht mehr leisten. Viele von ihnen zahlen schon jetzt mehr als die Hälfte ihres Einkommens für die Bruttokaltmiete. Sie leben oft in überbelegten und unsanierten Wohnungen. Wohnungslose Menschen haben auf diesem unsozialen freien Wohnungsmarkt keine Chance. Sie sind häufig von Diskriminierung betroffen und konkurrieren mit (zu) vielen anderen um die wenigen verfügbaren bezahlbaren Wohnungen.

Der Evangelische Bundesfachverband Existenzsicherung und Teilhabe e. V. (EBET) fordert daher die Verwirklichung einer sozialen Wohnungspolitik, die den Zugang zu Wohnraum auch für wohnungslose Menschen gewährleistet.

Die Wohnung ist ein besonderes Gut. Sie bietet Menschen einen geschützten Raum für Rückzug und Geborgenheit. Doch für viele Menschen in Deutschland wird das Menschenrecht auf Wohnen nicht eingelöst. Sie

verfügen über keinen eigenen Wohnraum oder leben in äußerst prekären Wohnverhältnissen. Es bedarf daher dringend einer grundsätzlichen Neuorientierung hin zu einer sozialen Wohnungspolitik, die die soziale Wohnraumversorgung als eine zentrale Aufgabe staatlichen Handelns begreift. Die aktuellen Wohnungslosenzahlen sind ein Alarmzeichen für unsere Gesellschaft. Wir brauchen dringend zielgerichtete Maßnahmen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, um mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und auch den Zugang zu diesem Wohnraum für wohnungslose Menschen zu ermöglichen. Wir benötigen endlich ein größeres Wohnungsmarktsegment, das nicht allein einer Marktlogik unterliegt.

Unsere Forderungen

Bezahlbaren Wohnraum schaffen – im Neubau und im Bestand

Nach einer Studie des Bauforschungsinstituts ARGE fehlen in Deutschland schon heute etwa 800.000 Wohnungen – vor allem bezahlbare. Und der Bestand an Sozialwohnungen sinkt weiter. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus ist daher weiter deutlich zu erhöhen. Leerstehende Büroflächen sind in bezahlbaren Wohnraum umzuwandeln und effektive Maßnahmen gegen spekulativen Leerstand zu ergreifen. Zudem ist dauerhaft preisgünstiger Wohnraum zu schaffen, z. B. durch eine auch Investitionszuschüsse umfassende Neue Wohngemeinnützigkeit. Steigende Mieten sind kein Naturgesetz!

Zugang zu Wohnraum für wohnungslose Menschen ermöglichen

Der akute Wohnungsmangel führt zu einer Ausgrenzung von wohnungslosen Menschen bei der Wohnungsversorgung. Es bedarf daher eines ausreichend großen Wohnungsmarktsegments, das speziell für diese Menschen vorzuhalten ist. In den Richtlinien zur sozialen Wohnraumförderung der Länder sind wohnungslose Menschen folglich als Personengruppe explizit zu nennen. Zudem sind Bemühungen der Kommunen zu intensivieren, um Wohnraum im Bestand für wohnungslose Menschen zu akquirieren, insbesondere auch bei privaten Vermietern und Vermieterinnen.

Prävention stärken – Mietverhältnisse sichern

Wer einmal seine Wohnung verloren hat, bekommt nur schwer eine neue. Umso wichtiger ist es, den Verlust von Wohnraum zu verhindern. Dies spart zudem nachweislich Kosten bei Städten und Gemeinden, da die Unterbringung wohnungsloser Menschen mit deutlich höheren Kosten als der Wohnungserhalt verbunden ist. Um Menschen besser vor dem Verlust ihrer Wohnung zu schützen, sind zentrale Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit flächendeckend auszubauen. Hierzu bedarf es finanzieller Anreize auf Bundes- und Landesebene. Zudem ist die Schonfristzahlung endlich auch auf die ordentliche Kündigung auszuweiten. Wer seine Mietschulden begleicht, muss in seiner Wohnung bleiben dürfen.

Wohnkostenlücke beseitigen

Durch die vielerorts unzureichend gedeckten Unterkunftskosten wird das soziokulturelle Existenzminimum zahlreicher Menschen unterschritten, denn sie müssen mitunter einen erheblichen Teil ihres Regelsatzes für die

Unterkunft aufwenden. Zudem lassen sich in vielen Städten und Gemeinden kaum Wohnungen finden, deren Kosten als „angemessen“ anerkannt werden. Und wenn, dann lediglich in benachteiligten Quartieren, wodurch die sozial-räumliche Segregation weiter zunimmt. Die Angemessenheitsgrenzen bei den Kosten der Unterkunft sind daher der Realität anzupassen. Zudem ist ein bundesweit einheitliches Konzept zur Ermittlung der Wohnkosten zu erstellen, bei dem die regionalen Unterschiede berücksichtigt werden.

Zugang zu Hilfe sichern

Auch wenn Menschen, deren besondere Lebenslage mit sozialen Schwierigkeiten verbunden ist, einen Rechtsanspruch auf Hilfe nach §§ 67ff. haben, können sie diesen Rechtsanspruch nicht überall in Deutschland geltend machen. Zudem werden mitunter rechtswidrige bürokratische Hürden errichtet, um den Hilfezugang zu verwehren. Ein Rechtsanspruch ist immer zu gewähren, wenn der konkrete Bedarf besteht. Bürokratische Hürden bei Antragsstellung und Leistungsgewährung sind zu beseitigen.

Wohnungslose menschenwürdig unterbringen

Noch immer leben viele wohnungslose Menschen in kommunalen Notunterkünften oft auf engstem Raum, mitunter unter menschenunwürdigen Bedingungen – und das teilweise über viele Jahre. Es braucht endlich verpflichtende Mindeststandards für die Notunterbringung in ganz Deutschland. Notunterkünfte sind abzuschaffen und bestehende Notunterkünfte in Sozialwohnungen umzuwandeln.

Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 beseitigen

Mit dem Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit (NAP-W) hat die Bundesregierung das Ziel festgeschrieben, Obdach- und Wohnungslosigkeit bis zum Jahr 2030 zu beseitigen. Maßnahmen, die lediglich auf Wissensausbau zielen und Kooperationen fördern, werden dafür nicht genügen. Stattdessen bedarf es wirkungsvoller und nachhaltiger Maßnahmen, die das Ziel fokussieren. Ohne zusätzliche Fördergelder und notwendige Gesetzesänderungen wird der NAP-W zum Papiertiger.

Frankfurt am Main, 16. September 2024

Hintergrund

Unter dem Titel „Wohnst Du schon oder verzweifelst Du noch? Angemessenes Wohnen gewährleisten“ veranstaltete der EBET vom 16. bis 18. September 2024 einen Bundeskongress in Frankfurt am Main. Auf der Veranstaltung diskutierten rund 180 Praktikerinnen und Praktiker der Wohnungsnotfallhilfe, Vertreterinnen und Vertreter der Verbände und Träger, Mitarbeitende der Verwaltung, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie wohnungslosigkeitserfahrene Menschen über geeignete Lösungsansätze zur Überwindung der Wohnungskrise und einen besseren Zugang zu Wohnraum speziell für wohnungslose Menschen.

WEGE AUS DER WOHNKRISE – HERAUSFORDERUNGEN, POSITIONEN UND LÖSUNGSANSÄTZE

Die Unterbringung wohnungsloser Menschen neu denken!

Eine Positionierung zur Neuorientierung des Hilfesystems auf Grundlage einer Studie zur Lebenssituation ordnungsrechtlich untergebrachter Menschen

Susanne Gerull

Nach den Polizei- bzw. Ordnungsgesetzen der 16 Bundesländer besteht in Deutschland ein Anspruch auf ordnungsrechtliche Unterbringung bei ‚unfreiwilliger Obdachlosigkeit‘. Dieser Rechtsanspruch ist unabhängig von einem Anspruch auf Sozialleistungen oder einem gefestigten Aufenthaltsstatus und in der Auslegung über die einschlägige und laufende Rechtsprechung geregelt. (Ruder 2015) Kritik an der Umsetzung dieser Unterbringung als reine Gefahrenabwehrmaßnahme machte bereits 1987 der Deutsche Städtetag geltend und forderte die Auflösung ordnungsrechtlicher ‚Obdachloseneinrichtungen‘ oder deren Umwandlung in Mietwohnungen (Koch u. a. 1987: 34). Nichtsdestotrotz stieg die Anzahl der nach Ordnungsrecht untergebrachten Menschen immer weiter an. So waren beispielsweise in Berlin 1999 7.273 wohnungslose Menschen insgesamt bei den Sozialämtern registriert (Drs. 13/4095: 7); zum Stichtag 31. Januar 2024 der seit 2022 durchgeführten Statistik nach dem Wohnungslosenberichterstattungsgesetz waren dagegen allein ordnungsrechtlich 44.875 wohnungslose Menschen in Berlin untergebracht. Die

Kosten für diese – nach dem Berliner Allgemeinen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ‚ASOG-Wohnheime‘ genannten – Unterkünfte beliefen sich 2023 auf knapp 355 Millionen Euro (Drs. 19/19096: 2). Mindeststandards für diese Form der Unterbringung existieren in Berlin zwar seit mehr als 20 Jahren, haben sich jedoch im Laufe der Jahre bis auf einen Satz nicht verändert (LaGeSo 2011). Sie basieren auf dem oben genannten Ziel der Gefahrenabwehr und legen keinen Fokus auf soziale Unterstützung. Als ‚Good Practice‘ können dagegen die „Hinweise zu einer menschenwürdigen und modernen Gestaltung der Unterbringung von Obdachlosen unter den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen“ (MAGS NRW 2022: 5) des zuständigen Ministeriums aus Nordrhein-Westfalen angesehen werden. So werden dort beispielsweise besondere Unterbringungserfordernisse für bestimmte Zielgruppen festgestellt (ebd.: 17 f.) wie auch eine Bedarfsklärung hinsichtlich gesonderter Unterstützungsleistungen angestrebt. Die ‚Hinweise‘ sind allerdings nur als Empfehlungen formuliert und damit nicht verbindlich umzusetzen.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat 2020 bundesweit die Zustände in ordnungsrechtlichen Unterkünften untersucht und ihnen teilweise menschenunwürdige Zustände attestiert (Engelmann u. a. 2020). In einer Berliner Studie wurde darauf aufbauend im Sommer 2023 untersucht, wie sich die Lebenssituation und der Alltag ordnungsrechtlich untergebrachter wohnungsloser Menschen in den sogenannten ASOG-Wohnheimen gestaltet. Dabei wurde ein Fokus auf die Festlegung von (vor allem sozialen) Mindeststandards sowie die gegebenenfalls nötige Nachjustierung an den Schnittstellen zu anderen Hilfen gelegt. (Gerull u. a. 2024) Nachfolgend wird kurz das Setting sowie methodische Vorgehen der Berliner Untersuchung beschrieben. Die wesentlichen Ergebnisse werden vorgestellt und analysiert sowie

anschließend Forderungen daraus abgeleitet. Im Fazit werden die Schlussfolgerungen im Kontext der Wohnungsnotfallhilfe insgesamt verortet.

Methodisches Vorgehen in der ‚ASOG-Studie‘

Das Forschungsprojekt wurde in einer Kooperation der Alice-Salomon-Hochschule (ASH Berlin) mit der LIGA der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Berlin geplant und durchgeführt. Das Forschungsteam bestand aus 16 Masterstudierenden eines ASH-Praxisforschungsprojekts sowie der Autorin dieses Beitrags als ihre Dozentin und Projektleitung. Die wissenschaftliche Begleitung erfolgte durch drei ASOG-Bewohner_innen, die ihre für uns sehr wertvolle Expertise aus Erfahrung einbrachten. Darüber hinaus arbeitete Ina Zimmermann (Referentin für Armutsbekämpfung, Wohnungslosenhilfe und Soziale Dienste beim Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e. V.) für die LIGA Berlin an der Studie mit.¹

Insgesamt wurden 23 problemzentrierte Interviews nach Witzel (2000) durchgeführt und inhaltsanalytisch nach Mayring (2022) ausgewertet. Ein Basis-Interviewleitfaden sowie ein darauf aufbauendes Kategoriengerüst ermöglichten eine hohe Vergleichbarkeit der Daten und konnten von den Forschenden jeweils aufgrund von spezifischen Bewohner_innengruppen und damit einhergehenden Fragestellungen ergänzt werden. Die Interviewergebnisse wurden in vier sogenannten ‚Vorrunden‘ der LIGA Berlin, dem Forum Grundsicherung, dem Arbeitskreis Wohnungsnot Berlin sowie der Union für

¹ Die Namen der 16 Studierenden (auch Mitautor_innen des Forschungsberichts), der drei wohnungslosen Menschen sowie weiterer studentischer Mitarbeiterinnen finden sich in Gerull u. a. 2024: 2.

Obdachlosenrechte Berlin präsentiert. Deren Deutungen der Interviewaussagen sowie ihre daraus abgeleiteten Forderungen flossen in den Forschungsbericht ein. Insgesamt konnte somit das Ziel eines zumindest teilpartizipativen Forschungsdesigns umgesetzt werden (zur kritischen Reflexion des Vorgehens s. Gerull u. a. 2024: 37 f., 44 f.). Eine umfassende Recherche des Forschungsstands zur ordnungsrechtlichen Unterbringung sowie zu spezifischen Forschungsaspekten ergänzte die empirische Datenerhebung und -auswertung.

Ergebnisse und Analyse der Interviews

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse unserer Interviews vorgestellt und im Abgleich mit dem Forschungsstand analysiert. Zu ihrer fachlichen Einordnung folgt zunächst eine Übersicht über die von uns befragten Personen:

- Insgesamt wurden 23 Interviews geführt, unter den Gesprächspartner_innen waren neun Frauen, 13 Männer und eine non-binäre Person.
- Bei den Erwachsenen handelte es sich überwiegend um Alleinlebende. Nur in einem Fall wurde in getrennten Interviews ein Paar interviewt (das in zwei Zimmern derselben Einrichtung wohnte).
- Die Interviewten waren zwischen 14 und 74 Jahre alt, darunter drei Jugendliche aus drei unterschiedlichen migrantischen Familien.
- Die Dauer der Wohnungslosigkeit betrug zwischen zwei Monaten und 53 Jahren.
- Es wurden Interviews in sieben verschiedenen Unterkünften gewerblicher und neun verschiedenen Unterkünften freigemeinnütziger

Träger durchgeführt. Darunter waren auch Wohnheime nur für Frauen und solche mit suchtakzeptierendem Ansatz sowie eins mit der Aufnahme von Haustieren.

Mit diesem Sample konnten wir einen Großteil der Merkmale ordnungsrechtlich untergebrachter Menschen in Berlin abdecken.

Nachfolgend werden die wesentlichen Interviewergebnisse thematisch sortiert dargestellt und analysiert:²

- Die Wohnbedingungen
- Das Miteinander
- Unterstützungsangebote
- Die Bedürfnisse besonderer Zielgruppen
- Langzeitwohnen statt Gefahrenabwehr
- Die Konsequenzen

Die Wohnbedingungen

In den von uns besuchten Unterkünften im Rahmen der Interviews wurden die formalen Mindeststandards überwiegend eingehalten, gut die Hälfte der Bewohner_innen lebte sogar in Einzelzimmern. Trotzdem ist ein menschenwürdiges Wohnen dort häufig nicht möglich. So wurde in den Interviews zum

² Im Forschungsbericht (Gerull u. a. 2024) werden weitere Aspekte wie bspw. Hausregeln und Freizeitangebote ausführlich behandelt.

Teil mit drastischen Schilderungen von unzumutbaren sanitären Einrichtungen berichtet, beispielsweise von Herr Alles³: „Manchmal, da widert es einen an, überhaupt dort aufs Klo zu gehen“ (Gerull u. a. 2024: 50). Diese Zustände bringen einige Interviewte sogar dazu, nur außerhalb zu duschen und öffentliche Toiletten zu nutzen (ebd.). Auch die gemeinschaftlich zu nutzenden Küchen wurden überwiegend negativ bewertet, häufig fehlten Sitzgelegenheiten, Kochutensilien und/oder ausreichend Geschirr, auch seien die hygienischen Zustände zum Teil fragwürdig. Sonstige Gemeinschaftsräume sind nicht in jeder von uns besuchten Unterkunft vorhanden, vorhandene wurden teilweise als ungemütlich oder nur begrenzt zugänglich beschrieben. Von einigen Interviewten wurden dagegen Gartenbereiche und Freizeiträume lobend erwähnt, die auch gern genutzt würden. (Ebd.: 52 ff.)

In fast allen Interviews wurde die fehlende Privatsphäre bemängelt, selbst bei grundsätzlich guter Bewertung der bewohnten Unterkunft. Herr Maier hat daher mit seinem Mitbewohner aus mehreren Schränken einen „Raumteiler [aufgebaut] ..., dass du das Gefühl hast, dass du noch ein bisschen was für dich hast“ (ebd.: 48). Besonders für Familien, Frauen, queere Personen und andere Menschen mit besonderem Schutzbedürfnis zeigten sich die Wohnbedingungen einiger Unterkünfte als schwierig bis unverträglich. So muss sich der 16-jährige Yasin mit seinen beiden Geschwistern und seinen Eltern drei Zimmer und einen einzigen Schlüssel zur Wohneinheit teilen (ebd.). Psychisch belastete/krank Menschen können auch nach Einschätzung unserer Interviewten in der Regel ordnungsrechtlich nicht adäquat untergebracht und versorgt werden (ebd.: 84). Das Leiden unter diesen

³ Alle Namen und sonstigen persönlichen Angaben wurden anonymisiert.

Wohnbedingungen steigt mit der zunehmenden Dauer der Unterbringung. (Vgl. für Deutschland insgesamt Engelmann u. a. 2020: 30 f.; MAGS NRW 2022: 14)

Das Miteinander

Die Bedürfnisse und Einschätzungen der Interviewten differierten zwischen dem Wunsch nach mehr Miteinander, Ambivalenz und klarer Ablehnung privater Kontakte innerhalb des Wohnheims. So wurde uns von aggressivem Verhalten, Streitereien bis hin zu Notarzt- und Polizeieinsätzen erzählt. Als Ursachen nannten einige Interviewte u. a. das beengte Zusammenleben in Mehrbettzimmern sowie die psychischen Störungen/Erkrankungen inklusive Suchtmittelabhängigkeiten vieler Bewohner_innen. (Gerull u. a. 2024: 61 ff.) Bei mehreren Interviewten führt dies zu Rückzug und Unsicherheit und Konfliktvermeidung wird zur Strategie (vgl. Kelling 2020: 19). Nur wer ausreichende Ressourcen besitzt, Kontakte aufzubauen und zu pflegen, kann unter diesen Bedingungen Spielräume schaffen und den Alltag gelingender gestalten. So wurde in den Interviews auch vereinzelt von einer Unterstützung durch beziehungsweise von Mitbewohner_innen berichtet (Gerull u. a. 2024: 64; vgl. Eichhorst u. a. 2020: 93). Besuchsregelungen existieren in einigen von uns besuchten Unterkünften, sie reichen von strikten Regelungen, wann (am frühen Nachmittag) die Freund_innen und Bekannten das Wohnheim spätestens verlassen haben müssen bis hin zur Möglichkeit, dass Besucher_innen angemeldet über Nacht bleiben können (ebd.: 59 f.).

Unterstützungsangebote

Ein Beratungs- oder Unterstützungsangebot ist in ordnungsrechtlichen Unterkünften gesetzlich nicht vorgeschrieben, da es sich hierbei nicht um sozialrechtliche Maßnahmen handelt (Gerull u. a. 2024: 21). Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII können zwar auch in solchen Wohnkontexten geleistet werden, aber zumindest in Berlin wird hiervon selten Gebrauch gemacht. Vor allem freigemeinnützige Träger (die in Berlin etwa ein Drittel des ordnungsrechtlichen Angebots ausmachen) bieten häufig ein Basisangebot an Unterstützung an, dieses wurde in den von uns besuchten Unterkünften teilweise von Sozialbetreuer_innen, teilweise von Fachkräften Sozialer Arbeit durchgeführt. Einige von unseren Interviewten wussten allerdings nicht, ob und ggf. wo sie diese im Haus finden würden – oder sie seien vor Ort nicht erreichbar, wie unter anderem Herr Maier erzählte. Positive Berichte gab es vor allem im Kontext von Unterstützungsangeboten bei Behördenangelegenheiten. Gemischter sind die Erzählungen, was Hilfe bei emotionalen/psychischen Problemen angeht, hier waren einige Interviewte sogar der Ansicht, dass die Fachkräfte gar nicht dafür ausgebildet seien. Hilfen zur Überwindung ihrer Wohnungslosigkeit erhielten nur zwei der von uns interviewten Menschen, obwohl mehrere explizit einen Unterstützungsbedarf hierfür angaben. (Ebd.: 72 ff.) Bei Konflikten untereinander gibt es zudem laut fast übereinstimmenden Einschätzungen wenig bis keine Unterstützung vom Personal, wobei dies Sozialarbeiter_innen einschloss. Deren Macht- und Kontrollinstanz wird dabei sehr unterschiedlich eingeschätzt, so würden sich einige bei Konflikten aktiv als Ansprechpartner_innen anbieten, andere hielten sich eher heraus. Auch sei abends, wenn die meisten Konflikte entstünden, meist nur noch die Security im Haus. (Ebd.: 65 ff.)

Die Bedürfnisse besonderer Zielgruppen

In unseren Interviews konnten fünf Zielgruppen Sozialer Arbeit mit besonderen Bedürfnissen identifiziert werden:

1. Minderjährige und Familien (hier auch quantitativ insbesondere statusgewandelte Geflüchtete) stellen eine erst in den letzten Jahren wieder vermehrt auftretende Klientel der Wohnungsnotfallhilfe dar. Der Kinderschutz kann in den ordnungsrechtlichen Unterkünften jedoch häufig nicht gewahrt werden. Zudem ist kein Wissen zu jugendlichen Lebensrealitäten in ordnungsrechtlicher Unterbringung vorhanden. Kommt ein Fluchthintergrund hinzu wie bei den drei interviewten Jugendlichen, wird (ein zweites Mal) „die Stopptaste gedrückt“ (UNICEF/DIMR 2023: 7), was ihre Perspektive auf mietvertraglich gesicherten Wohnraum angeht. Der 16-jährige Yasin beispielsweise verliert nach acht Jahren in Gemeinschaftsunterkünften langsam die Hoffnung auf ein besseres Leben (Gerull u. a. 2024: 92). Positiv kann jedoch herausgestellt werden, dass ein kindgerechtes Angebot wie bei den drei Interviewten das Wohlbefinden von Kindern und Jugendlichen erheblich verbessert. So ist in dem von uns besuchten Wohnheim eine Erzieherin angestellt, die den jungen Bewohner_innen sowohl Freizeitangebote macht als auch Hausaufgabenhilfe anbietet. (Ebd.: 72, 76)
2. Für Frauen und queere Personen liegen keine Schutzkonzepte vor (vgl. Engelmann 2022: 28), wobei sie auch nach unserer Studie besonders vulnerabel und häufig Übergriffen auch sexualisierter Art ausgesetzt sind. So erzählte beispielsweise Frau Weiß von Belästigungen durch Männer in den Frauenbädern (Gerull u. a. 2024: 51). Auch Frau Pabst

berichtete von „mehreren älteren Männern in der Einrichtung, die pöbeln würden sowie aggressiv und/oder betrunken seien. (...) Auch laufe ein Mann ab und zu nackt auf dem Flur herum.“ (Ebd.: 61) In einer der vier Vorrunden-Präsentationen berichtete eine trans Person sogar von einer „erzwungenen Abgabe von Medikamenten sowie der Forderung einer ‚Unterwerfung unter den Hilfeapparat [der Einrichtung, d. Verf.]‘“ (Gerull u. a. 2024: 92).

3. Für konsumierende/süchtige Menschen existiert selbst in suchtakzeptierenden ASOG-Unterkünften nicht immer ein spezifisches Beratungsangebot. Gibt es ein solches, wird dieses sehr unterschiedlich bewertet, wie uns zwei Bewohner derselben Einrichtung erzählten: Herr Ralle verneinte eine entsprechende Hilfe, während Herr Fanny bei seinen Bemühungen um einen Platz im Krankenhaus zur Entgiftung erfolgreich unterstützt wurde. (Gerull u. a. 2024: 73) Die Hausregeln zum Konsum von Alkohol/Drogen werden in den sonstigen von uns besuchten ASOG-Wohnheimen z. T. nicht kontrolliert, in anderen Häusern dagegen bis zum umgehenden Hinauswurf nach dem ersten Verstoß geahndet (ebd.: 58). Auch dies kann zu einem Drehtüreffekt führen, wenn suchtkranke Betroffene sich in solchen Fällen zunächst auf die Straße zurückziehen und erst nach längerer Zeit wieder bei ihrem zuständigen Sozialamt um eine Unterbringung bitten.
4. Sonstige psychisch belastete/kranke Menschen werden z. T. langfristig in den von uns besuchten Einrichtungen ‚geparkt‘, ohne eine bedarfsgerechte Hilfe zu erhalten. So lebt der von uns interviewte Herr Schmidt seit der Entlassung aus der Jugendhilfe vor mehr als 50 Jahren durchgängig in ASOG-Unterkünften und hat lediglich einen gesetzlichen Betreuer nach §§ 1896 ff. BGB (Gerull u. a. 2024: 93; vgl. für Deutschland insgesamt Engelmann u. a. 2020: 43 f.). Entsprechend

angespannt ist die Atmosphäre in mehreren der von uns besuchten Unterkünfte, in denen beispielsweise „alkoholisierte Personen ‚durchdrehen‘ und mit Flaschen Scheiben einwerfen“ (ebd.: 63) würden oder Bewohner_innen mit psychischen Erkrankungen ihre verschriebenen Tabletten nicht einnehmen würden „und dann einfach vor sich hinbrabbeln“ (ebd.: 62), wie es ein Interviewter schilderte.

5. Für Haustierbesitzer_innen sind bundesweit viel zu wenige Plätze vorhanden (Engelmann u. a. 2020: 37). So bestehe auch in Berlin „keine Verpflichtung, wohnungslose Personen gemeinsam mit ihren Haustieren unterzubringen“ (Drs. 19/14 595: 3). Diese Menschen ziehen jedoch häufig die Straße vor, statt ihre wichtigsten Begleiter in ein Tierheim zu geben. So würde sich auch die von uns interviewte Frau Eichhörnchen nie von ihrem Hund trennen, mit dem sie in einer der wenigen ASOG-Wohnheime lebt, in der Hundehaltung auf Antrag erlaubt ist (Gerull u. a. 2024: 80). Bei Herrn Müller bestimmen seine Hunde sogar seinen gesamten Tagesablauf. Mit den entsprechenden Hausregeln seiner Unterkunft wie der Leinenpflicht ist er einverstanden und gibt an, die Tiere würden sich im Gegensatz zum (vorherigen) Leben auf der Straße in der Einrichtung wohlfühlen, da es dort immer trocken und warm sei. (Ebd.: 81)

Langzeitwohnen statt Gefahrenabwehr

Ordnungsrechtliche Unterkünfte sind zur Gefahrenabwehr konzipiert, aber längst zur Dauerlösung mutiert. Damit gibt es eine Diskrepanz zwischen Rechtsprechung und Realität: Wären sie tatsächlich nur Übergangslösungen, bräuchte es keine sozialen Mindeststandards (vgl. Engelmann u. a. 2020: 30). Dabei sind die unzumutbaren und krankmachenden Lebensbedingungen in

vielen Berliner ASOG-Unterkünften den Zuständigen bekannt, aber es herrscht ein „organisiertes Nichtwissen“ (Eichhorst u. a. 2020: 49). So werden mögliche Rechtsansprüche auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII auch nach Jahrzehnten der Unterbringung nicht geprüft. Dabei gehen Expert_innen davon aus, dass jemand, der jahrelang in ordnungsrechtlicher Unterbringung verharrt, ganz offenbar nicht selbst in der Lage ist, seine sozialen Schwierigkeiten zu überwinden, wie ein Teilnehmer bei der Vorrunden-Präsentation im Forum Grundsicherung betonte (Gerull u. a. 2024: 94). Herr Maier äußerte hinsichtlich der Zustände in seinem und anderen Wohnheimen mehrfach im Interview, dass die Unterkünfte für einige Betreiber_innen „Gelddruckmaschinen“ (ebd.: 87) seien. Trotz der o. g. immensen Kosten fänden Kontrollen kaum statt oder würden lange zuvor angekündigt, wie er in diesem Zusammenhang berichtete (ebd.).

Die Konsequenzen

In der Konsequenz dieser Lebensrealitäten haben sich nach unserer Einschätzung die meisten unserer Interviewten mit ihrer Situation arrangiert, da sie (aktuell) keine anderen Perspektiven für sich sehen:

- Herr Schmidt (seit 53 Jahren nach ASOG untergebracht) nimmt sein fremdbestimmtes Leben nur noch resigniert und gleichgültig hin. Mitbestimmen bei hausinternen Angelegenheiten beispielsweise möchte er gar nicht, denn „ich nehme das Leben so, wie es ist. Mehr nicht.“ (Gerull u. a. 2024: 82) Benötigt er Unterstützung, gehe er ins Büro des Wohnheims: „Dann sagt sie ja oder nein, wirst ja sehen, ob sie dir antwortet oder nicht (lacht). Was soll ich machen? Gar nichts.“ (Ebd.: 77)

- Herr Berlin kompensiert seine mehrfach im Interview geäußerte Unzufriedenheit über seine Wohnsituation mit der Unterstützung anderer und wertet sich selbst damit auf. So berichtete er im Interview, „Bewohner_innen in rechtlichen Dingen zu betreuen oder deren ‚Korrespondenz vor[zu]nehme[n]“ (Gerull u. a. 2024: 64).
- Herr Baerbock entgeht der Stigmatisierung der Gesellschaft, indem er sich ein Netzwerk innerhalb der Unterkunft geschaffen hat. So möchte er im Wohnheim bleiben, „solange es [mir] gefällt, solange ich mit der Heimleitung, mit meinen Mitbewohnern und mit den Pförtnern und den Hausmeistern hier gut auskomme“ (Gerull u. a. 2024: 68).

Menschen mit schlechten Erfahrungen in (vor allem ordnungsrechtlichen) Unterkünften ziehen oft ein Leben auf der Straße vor, hier kann es zu jahrelangen Drehtüreffekten kommen (Engelmann 2022: 14). Aber auch Sozialämter setzen die Unterbringungsansprüche angesichts explodierender Tagessätze teilweise nicht um, wie in der Vorrunden-Präsentation im Forum Grund-sicherung beklagt wurde (Gerull u. a. 2024: 95).

Forderungen

In diesen Abschnitt mit dem Fokus auf Berlin fließen neben den Schlussfolgerungen der Forschungsgruppe auch die Forderungen der Interviewten sowie der Teilnehmenden an den Vorrunden-Präsentationen ein. Nachfolgend werden kurz-, mittel- und langfristig umzusetzende Maßnahmen benannt, um Verbesserungen für die Lebenssituation ordnungsrechtlich untergebrachter Menschen zu bewirken – bzw. ‚größer gedacht‘ eine grundsätzliche Umstrukturierung der Wohnungsnotfallhilfe auf den Weg zu bringen. Die

meisten der Forderungen lassen sich unseres Erachtens auf ganz Deutschland übertragen (vgl. Engelmann u. a. 2020).

Kurzfristig umzusetzen

Kurzfristig müssen zunächst die veralteten und inhaltlich unzureichenden Berliner Mindeststandards für ASOG-Wohnheime aktualisiert und erweitert werden. Als gute Vorlage können hier die Empfehlungen aus Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW 2022) gelten, allerdings sollten die Mindeststandards für die Betreiber_innen verpflichtend sein. So müssten beispielsweise für Alleinstehende Einzelzimmer der Regelfall (und nicht wie aktuell die Ausnahme) sein. Für die Sicherung kultureller Teilhabe und den Zugang zu behördlichen Leistungen sind Internetzugänge zu gewährleisten und müssen gegebenenfalls Endgeräte zur Verfügung gestellt werden. Wichtig sind zudem verbindliche und einheitliche Besuchsregelungen sowie Mitspracherechte für die Bewohner_innen in allen Dingen, die sie unmittelbar betreffen. Verpflichtend sollte darüber hinaus ein Unterstützungsangebot durch Fachkräfte (mindestens eine Fachkraft pro fünfzig untergebrachte Haushalte) sein. Für nachvollziehbare Abwesenheiten wie bei Krankenhausaufenthalten oder Urlauben müssen die Freihalterregeln verlängert werden. Bei allen Regelungen müssen die menschenrechtlichen Standards angelegt werden (vgl. Engelmann 2022: 36 f.).

Besonders gefordert sind die zuständige Senatsverwaltung für Soziales sowie die zwölf Bezirke von Berlin: Es muss Transparenz bei der Preisgestaltung inklusive einheitlicher Berechnungsgrundlagen und ggf. Deckelung der Tagessätze geschaffen werden. Analog zu den Unterkünften für geflüchtete Menschen wird ein Schutzkonzept für besonders vulnerable Gruppen benötigt. Für die Schnittstellen zur Jugendhilfe, Eingliederungshilfe und zu den

Anti-Gewaltprojekten müssen (beiderseitig verbindliche und überprüfbare) Prozessbeschreibungen formuliert werden. Es braucht zudem dringend die Einrichtung einer schon lange von den Praktiker_innen sowie den Betroffenen selbst geforderten unabhängigen Berliner Beschwerdestelle für akut wohnungslose Menschen.

Die jeweils fallverantwortlichen Sozialen Wohnhilfen bzw. Fachstellen bei den Sozialämtern müssen mindestens vierteljährlich Perspektivgespräche mit den von ihnen nach ASOG untergebrachten Menschen führen und dabei deren Wünsche und Mitspracherechte beachten. Es sind darüber hinaus die personellen Voraussetzungen zu schaffen, regelmäßige unangemeldete Kontrollen der Unterkünfte (mindestens jährlich) durchzuführen. Bei Verstößen bspw. hinsichtlich der verbindlichen Mindeststandards und ggf. weiterer Vereinbarungen muss es zu Nachprüfungen und ggf. einem Lizenzentzug zum Betreiben der Unterkunft kommen.

Mittelfristig umzusetzen

Seit 2015/16 gibt es die Idee einer sogenannten Gesamtstädtischen Steuerung der Unterbringung in Berlin, ein Projekt dazu wurde 2024 abgeschlossen (SenASGIVA 2024). Das wohl wichtigste Ziel der Gesamtstädtischen Steuerung der Unterbringung ist die vertragliche Bindung aller belegten Unterkünfte. Dieses Steuerungsinstrument muss so schnell wie möglich umgesetzt werden, um dem Wildwuchs im Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung entgegenzuwirken. Bei Wohnheimen, die ihr Angebot im Rahmen der Gesamtstädtischen Steuerung der Unterbringung machen, ist eine Größenbegrenzung auf maximal 100 Zimmer pro Gebäude anzusetzen. Die Aufenthaltsdauer sollte auf maximal drei Monate verkürzt werden, um dem gesetzlichen Ziel der Gefahrenabwehr zu entsprechen. Alternativen sollten im Rahmen der

o. g. Perspektivgespräche ausgelotet werden. Eine Deckelung der Eigenbeteiligung bei eigenem Einkommen ist darüber hinaus erforderlich, um einerseits Anreize für eine Arbeitsaufnahme zu geben und andererseits die Wahl eines Lebens auf der Straße aus rein finanziellen Erwägungen zu verhindern. In den Wohnheimen selbst sind (mehr) zielgruppenspezifische Angebote zu schaffen, z. B. für Frauen, LGBTIQ*, Menschen mit Haustieren sowie psychisch belastete Personen. Damit kann auch mehr gesellschaftliche und kulturelle Teilhabe ermöglicht werden, vor allem durch niedrighschwellige Angebote in den Unterkünften vor Ort oder im Rahmen von Exkursionen und Ausflügen. Auch selbstorganisierte Aktivitäten sollten finanziell gefördert werden.

Und größer gedacht?

Ein Ergebnis der ‚ASOG-Studie‘ ist, dass kurz- und mittelfristige Anpassungen der ordnungsrechtlichen Unterbringung in Berlin zwar zur Verbesserung der Lebenssituation der dort lebenden Menschen führen würden. Letztendlich muss jedoch ‚größer gedacht‘ werden: Erforderlich ist eine grundsätzliche Umstrukturierung des Hilfesystems für akut wohnungslose Menschen inklusive der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII. So muss die Lücke zwischen den beiden Regelsystemen der Wohnungsnotfallhilfe (SenIAS 2019: 17) – Gefahrenabwehr nach Ordnungsrecht und 67er-Hilfen nach SGB XII – dringend durch deutlich mehr Angebotsvielfalt im Unterbringungssektor geschlossen werden. Dies gilt bundesweit, wie die Studie des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Engelmann u. a. 2020) gezeigt hat, denn die Zielgruppen der Wohnungsnotfallhilfe haben sich über die zurückliegenden Jahrzehnte deutlich erweitert und damit auch deren Bedürfnisse. In unseren Interviews, aber auch in den Diskussionen im Rahmen der Vorrundenpräsentationen wurden beispielsweise die Schaffung von legalen Wagenplätzen, offiziellen

Beheimatungsangeboten, Wohngemeinschaften für spezifische Zielgruppen sowie die Finanzierung selbstorganisierter Wohnformen gefordert. Mit mehr diversifizierten Angeboten und mehr Mitspracherechten der hilfesuchenden wohnungslosen Menschen bei der Wahl der Unterbringungsart könnten die ordnungsrechtlichen Unterkünfte endlich zu einer kurzfristigen Unterbringung zur Gefahrenabwehr werden. Diese sollten ausschließlich als Wohneinheiten mit eigenem Sanitärbereich und Küchenzeile gestaltet sein, wie es die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. schon 2013 forderte (BAG W 2013 n. MAGS NRW 2022: 15).

Fazit

Die Ergebnisse unserer Berliner Studie haben deutlich gemacht, dass die Regelhilfe der ordnungsrechtlichen Unterbringung nach dem Allgemeinen Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (ASOG) nicht mehr zeitgemäß ist. Rechtsansprüche auf Unterbringung nach dem ASOG sowie Unterstützung nach den 67er-Hilfen treffen auf immer heterogenere und komplexere Bedürfnisse der Adressat_innen bei gleichzeitig massiv steigenden Wohnungslosenzahlen. Abbildung 1 fasst die weiteren Faktoren zusammen, die in dieser Situation zusätzlich auf das Hilfesystem einwirken und als Ergebnisse unserer Forschung im vorliegenden Artikel präsentiert wurden:

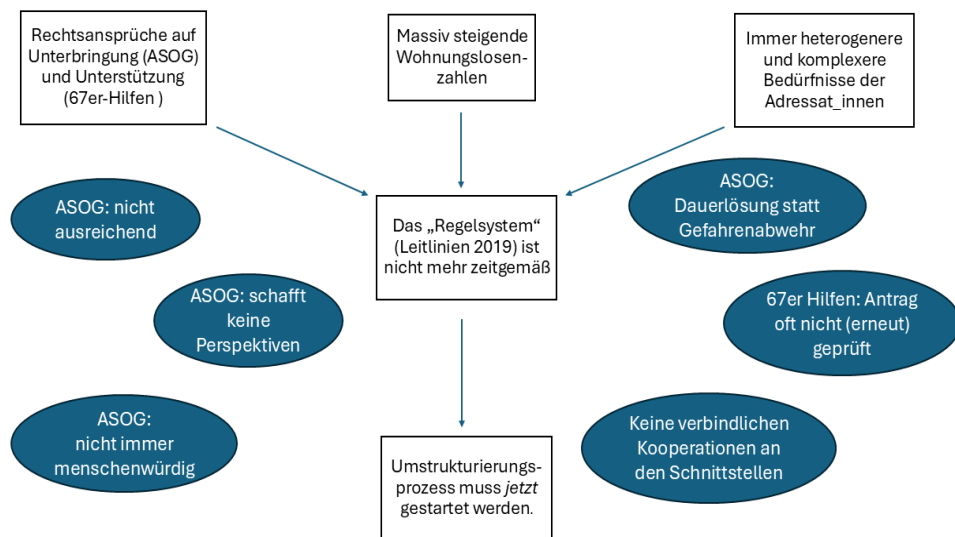


Abbildung 1: Fazit (Quelle: Gerull u. a. 2024: 97)

Der Abgleich mit dem bundesweiten Forschungsstand zu ordnungsrechtlicher Unterbringung und weiteren relevanten Aspekten im Rahmen unserer Fragestellung (Gerull u. a. 2024: 9 ff.) zeigt, dass die grundsätzlichen Erkenntnisse, Forderungen und Empfehlungen unserer Studie trotz regionaler Besonderheiten auch auf die anderen Bundesländer in Deutschland übertragbar sind. Das Momentum des ersten Nationalen Aktionsplans (BMWSB 2024) muss und kann dabei genutzt werden, um eine deutlich modernisierte Gesamtstrategie zur Prävention von Wohnungsverlusten, zur menschenwürdigen Unterbringung aller akut wohnungslosen Menschen sowie zur Versorgung dieser mit mietvertraglich abgesichertem Wohnraum zu entwickeln und die im Nationalen Aktionsplan skizzierten Leitlinien dabei in konkrete Maßnahmen zu überführen.

Quellen

BMWSB: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024): Gemeinsam für ein Zuhause. Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024. Stand Mai 2024, Berlin, unter: <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/wohnen/NAP.html> (abgerufen am 20.08.2025)

Drs. 13/4095 (1999): Mitteilung – zur Kenntnisnahme – über Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin und Obdachlosenrahmenplan. – Drsn Nr. 13/2588 und Nr. 13/2634 – Schlussbericht – und – Drsn Nr. 13/2591 und Nr. 13/2635 – Schlussbericht –, unter: <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/13/DruckSachen/d4095.pdf> (abgerufen am 23.04.2025)

Drs. 19/14595 (2023): Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/14595 vom 12. Januar 2023 zum Thema: Situation obdachloser Menschen mit Tieren in Berlin. Abg.: Tobias Bauschke (FDP). Drs. 19/14595 (2023): Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/14595 vom 12. Januar 2023 zum Thema: Situation obdachloser Menschen mit Tieren in Berlin. Abg.: Tobias Bauschke (FDP), unter: <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/19/SchrAnfr/S19-14595.pdf> (abgerufen am 23.04.2025)

Drs. 19/19096 (2024): Antwort auf die Schriftliche Anfrage Nr. 19/19096 vom 08. Mai 2024 über Kosten der Wohnungslosigkeit in Berlin. Abg.: Taylan Kurt (GRÜNE), unter: <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/19/SchrAnfr/S19-19096.pdf> (abgerufen am 23.04.2025)

Eichhorst, Finya/Gunia, Anne/Kelling, Emily/Runge, Farina/Schütze, Alina/Wagner, Lisa/Wulf, Jonas (2020): Vier Betrachtungsebenen. Die

Hostelwirtschaft mit Wohnungslosen in Berlin. In: Kelling u. a. 2020 (Hrsg.), S. 26-144

Engelmann, Claudia (2022): Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten. Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Deutsches Institut für Menschenrechte. 2., aktualisierte Auflage, Berlin

Engelmann, Claudia/Mahler, Claudia/Follmar-Otto, Petra (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand: Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung wohnungsloser Menschen in Deutschland, Berlin

Gerull, Susanne/Albrecht, Marie/Andresen, Hanna/Duffner, Ulrike/Grünheid, Marie/Maier, Melina/Pirschl, Sirka/Roß, Lilly/Ruppin, Jacqueline/Schmidt, Simon/Schönauer, Adriana/Schröter, Ulrike/Stürner, Jan/Thiel, Camillo/Torosian, Anais/Weidlich, Hannah (2024): Die Lebenssituation wohnungsloser Menschen in Berliner ASOG-Unterkünften, unter: <https://doi.org/10.58123/aliceopen-651>

Kelling, Emily (2020): Einleitung. Offenlegung eines verborgenen Phänomens. In: Kelling u. a. 2020 (Hrsg.), S. 12-19

Kelling, Emily/Pelger, Dagmar/Löw, Martina/Stollmann, Jörg (Hrsg.) (2020): Wohnhaft im Verborgenen. Die Hostelwirtschaft mit Wohnungslosen in Berlin. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin, unter: <https://deposition.tu-berlin.de/bitstreams/aadc474b-9bae-4bff-82b2-a06ace86f668/download> (abgerufen am 23.04.2025)

Koch, Franz/Radau, Gerhard/Schleicher, Michael/Zurmühl, Peter/Knauer, Jürgen (1987): Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen

und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten – Empfehlungen und Hinweise –, in: DST-Beiträge zur Sozialpolitik, 24. Jg.

LaGeSo: Landesamt für Gesundheit und Soziales (2011): Mindestanforderungen für nicht vertragsgebundene Obdachlosenunterkünfte. Stand 01.09.2011, Berlin, unter: https://fluechtlingsrat-berlin.de/wp-content/uploads/la-geo_mindeststandards_vertragsfreie_unterkuenfte_sept2011.pdf (abgerufen am 23.04.2025)

MAGS NRW: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (2022): Empfehlungen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen zur Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen, unter: <https://bro-schuerenservice.land.nrw/mags/shop/Empfehlungen+zur+Ausgestaltung+der+ordnungsrechtlichen+Unterbringung+von+obdachlosen+Menschen.%7C1975> (abgerufen am 20.08.2025)

Mayring, Philipp (2022): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 13., überarb. Aufl., Weinheim und Basel

Ruder, Karl-Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger, Berlin

SenASGIVA: Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung (2024): Abschlussbericht Projekt „GStU – Gesamtstädtische Steuerung der Unterbringung“, Berlin

SenIAS: Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin (2019): Leitlinien der Wohnungsnotfallhilfe und Wohnungslosenpolitik vom 3.09.2019, unter: <https://www.berlin.de/sen/soziales/besondere->

lebenssituationen/wohnungslose/wohnungslosenpolitik/leitlinien-der-wohnungsnotfallhilfe-und-wohnungslosenpolitik-2019.pdf?ts=1716476437 (abgerufen am 10.04.2025)

UNICEF/DIMR: Deutsches Komitee für UNICEF e.V./Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.) (2023): „Das ist nicht das Leben“. Perspektiven von Kindern und Jugendlichen in Unterkünften für geflüchtete Menschen, unter: <https://headless-live.unicef.de/caas/v1/media/338350/data/30856d45b5c76c91e1de3d46d9df9ofi> (abgerufen am 23.04.2025)

Witzel, Andreas (2000): Das Problemzentrierte Interview, unter: <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2519> (abgerufen am 23.04.2025)

Über die Autorin

Prof. Dr. Susanne Gerull war bis September 2025 Professorin für Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit mit den Schwerpunkten Armut, Arbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit und niedrigschwellige Sozialarbeit an der Alice Salomon Hochschule Berlin.

Herausforderungen für eine diakonische Wohnungsnotfallhilfe

Aus der Geschichte lernen

Stefan Gillich

Das heutige System der Wohnungsnotfallhilfe ist nicht zu verstehen ohne den Blick auf historische Anfänge und Traditionen. Entscheidend ist der Perspektivenwechsel, der die gesellschaftliche Reaktion auf das Problem „Wohnungslosigkeit“ beeinflusst. Der Beginn der Wohnungsnotfallhilfe lässt sich nicht an einer bestimmten Jahreszahl festmachen. Menschen leben in Armut und Obdachlosigkeit. Das ist keine neuzeitliche Erscheinung. Sie begleitet die gesamte Menschheitsgeschichte. Begann die Geschichte der Nichtsesshaftenhilfe mit der Armenhilfe, mit dem ersten Gesellenverein, den frühen Herbergen zur Heimat oder der ersten Arbeiterkolonie?

Orientiert man sich an der Geschichte der Sozialen Arbeit, so können wir heute ziemlich genau sagen, wann sich die unorganisierte, eher individuell orientierte Armenhilfe zu einer organisierten, auf Ursache und Wirkung bedachten Intervention gegen strukturell verursachte Notlagen entwickelte. Dies war in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts der Fall (vgl. Sachße/Tennstedt 1988). Hier lässt sich der Beginn der organisierten Nichtsesshaftenhilfe verorten.

An vier Zeitfenstern lässt sich die geschichtliche Entwicklung grob aufzeigen. Sie sind eine notwendige Grundlage zum heutigen Verständnis und verwoben mit dem, womit sich eine moderne, diakonische Wohnungsnotfallhilfe beschreiben lässt, und mit welcher Haltung Menschen in Armut und Wohnungslosigkeit begegnet wird.

Arbeit statt Almosen (1850-1945)

Das System der organisierten Nichtsesshaftenhilfe, präziser der Wanderarmenhilfe, bestand aus einer Dreigliederung: den Herbergen zur Heimat, den Arbeiterkolonien und den Naturalverpflegungsstationen (vgl. u. a. Gillich/Nieslony 2000; Holtmannspötter 1974; Sachße/Tennstedt 1988; Treuberg 1990).

Herbergen zur Heimat: 1854 begründete Clemens Theodor Perthes die erste Herberge zur Heimat. Sie war zunächst gedacht für die standesgemäß wandernden Handwerksgesellen. Mit der Entwicklung der ersten Arbeiterkolonien stellten die mittlerweile zahlreichen Herbergen ihre Hilfe schließlich um auf Hilfe für Mittellose, sog. Wanderarme. Mit Einsetzen des Programms „Arbeit statt Almosen“ wurden die Häuser im Laufe der Zeit durch Arbeits-einrichtungen ergänzt. Darin konnte sich der arbeitslose, obdachlose und mittellose Wanderer durch seine Arbeitsleitung Unterkunft und Verpflegung verdienen (vgl. Holtmannspötter 1974: 2).

Arbeiterkolonien: Als erste Arbeiterkolonie wurde von Pastor Friedrich von Bodelschwingh 1882 die Einrichtung Wilhelmsdorf bei Bielefeld durch den Verein für Innere Mission von Minden und Ravensburg initiiert. „Heruntergekommenen und verwahrlosten Männern“ sollte nach dem

Bodelschwingschen Grundsatz „Arbeit statt Almosen“ die Gewöhnung an ein geordnetes Leben geboten werden (vgl. Grohall 1987: 23). Jede Unterstützungsleistung war von einer Arbeitsleistung abhängig. Auf der Suche nach Arbeitsplätzen sollte den wandernden Arbeitslosen in Ergänzung zu den Naturalverpflegungsstationen Obdach und Verpflegung gewährt werden. Den Kolonisten, wie die darin tätigen Arbeitslosen genannt wurden, war es erlaubt, über einen längeren Zeitraum zu bleiben.

Naturalverpflegungsstationen: Mit Unterstützung der Behörden wurden von örtlichen Antibettlervereinen Naturalverpflegungsstationen eingerichtet, mit dem Ziel, Bettler von den Haustüren fernzuhalten und „die Mobilität der Arbeitskräfte [zu] unterstützen [...] ohne der Vagabondage Vorschub zu leisten“ (Baron 1983: 32). Die Naturalverpflegungsstationen waren zentral angelegte Anlaufstationen für arme, bettelnde Leute. Sie durften in der Stadt nicht betteln, sondern mussten weiterziehen. Die Naturalverpflegungsstationen lagen nicht weiter als einen halben Tagesmarsch voneinander entfernt (vgl. u. a. Holtmannspötter 1974: 2).

Die frühe Nichtsesshaftenhilfe hatte nicht den Nichtsesshaften, den Vagabunden, den Landstreicher im Blick. Ihre Zielgruppe war der „Bruder auf der Landstraße“ (Holtmannspötter 1974: 2). Es war der verarmte Arbeitslose der ersten großen Wirtschaftskrisen im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts, der im Zuge der Industrialisierung und der Verarmung breiter Bevölkerungsgruppen auf der Suche nach Arbeitsplatz und Wohnung den Lebensunterhalt durch Betteln sicherstellen musste. Es war der durch äußere Krisen zwangsweise nichtsesshaft gewordene Mensch. Ihm galt die ursprüngliche Nichtsesshaftenhilfe. Sie konstituierte sich mit dem von Pastor von Bodelschwingh geprägten gemeinsamen Programm „Arbeit statt Almosen“. Keiner sollte ohne die Gegenleistung Arbeit Unterstützung erhalten, es sei denn, der

Hilfesuchende war alt oder krank. Der Arbeitslohn in der Einrichtung wurde abgegolten in Form von Unterkunft, Verpflegung und einem geringen Taschengeld. Arbeit hatte auch die Aufgabe, die „Goldkörner aus dem Schutt herauszufinden“ (von Bodelschwingh 1901: 135) und die Arbeitswilligen von den Arbeitsunwilligen zu trennen.

Durch vorgeschriebene Wanderwege und dem mit ihnen verbundenen Arbeitsnachweis war es möglich, dem einen zu helfen und den anderen rechtmäßig zu bestrafen. Für den „Bruder von der Landstraße“ gab es die Wanderarmenilfe, für den Vagabunden gab es die Zucht im Korrektionshaus. Nicht zuletzt aufgrund durchgeführter Bettlerrazzien, die damit begründet wurden, dass Bettler besser leben würden als „anständige Arbeiter“, mussten sich die wohnungslosen Menschen als „geordnete Wanderer“ mit Wanderbuch unter die Kontrolle des Staates begeben.

Seit 1938 nannte man die Bettler und Landstreicher „Nichtsesshafte“. Die ab diesem Zeitpunkt begonnenen Verhaftungsaktionen waren der Beginn einer systematischen Vernichtung. Schließlich brachte der Krieg den völligen Zusammenbruch der Herbergsarbeit. Im Sommer 1945 war keine Herberge mehr im Betrieb (vgl. Ayass 1987: 275f).

Stagnation statt Fortschritt: das Wiedererstarken der Wanderfürsorge (1945-1970)

Die Not der Nachkriegsjahre erforderte tatkräftiges Zupacken, um das Überleben der Organisation und der Einrichtungen zu sichern. Wieder verstand man sich in der Wanderfürsorge als gesellschaftlicher Ordnungsfaktor. Deutlich trat nun deren Auffangcharakter zutage: Jugendlliche, Geflüchtete,

Vertriebene, Alte, Invalide, Familien ohne Obdach, illegale Grenzgänger, Personen ohne anderweitige soziale Absicherung auf der Suche nach Angehörigen usw. waren in den Einrichtungen vertreten, kaum mehr die Wanderer im traditionellen Sinn. Da bei den Gruppierungen eine gewisse Mobilität sichtbar war, betrachteten sich die Hilfeinstitutionen als zuständig (vgl. Treuberg 1990: 132f).

Eine neue Verschiebung wurde in den 1950er-Jahren sichtbar. Der Nichtsesshafte wurde der Wanderarmen- und Nichtsesshaftenhilfe, die ihn ursprünglich gar nicht wollte, sozusagen gesellschaftlich vermittelt, denn im Zuge des konjunkturellen Aufschwungs wurden viele obdachlos und hilfebedürftig gewordene Personen in das normale Wirtschaftsleben integriert. Auf der Straße und in den Einrichtungen verblieben die nichtsesshaften Personen, die aus verschiedenen Gründen nicht oder nur schwer in das Arbeitsleben integriert werden konnten. Der Nichtsesshafte wurde zum gesellschaftlichen Negativtyp.

Die den Nichtsesshaften zugeschriebene „Haltlosigkeit“ und „Gefährdung“ wurden mit persönlichen Defiziten und Störungen begründet. Denn wer in Zeiten des Arbeitskräftemangels obdachlos und hilfebedürftig war, der zeigte durch sein Verhalten, dass er aufgrund seiner Störungen und Defizite nur schwer eingliederungsfähig oder nicht eingliederungswillig war. Mit dem Verständnis des Nichtsesshaften als defizitäre Persönlichkeit gewann der Erziehungs- und Besserungsgedanke an Bedeutung und „so entstand eine Mischung aus moralischer Verurteilung, sozialer Ablehnung und ‚barmherziger Zuwendung‘ bei gleichzeitig äußerst restriktiver Hilfe“ (Treuberg 1990: 177).

Die Strafbestimmungen des § 361 StGB (Bettelei, Landstreicherei, Nichtbefolgen einer Unterkommensauflage) wurden 1974 aufgehoben, nachdem sie

über 200 Jahre Bestand hatten. Das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) stellte 1962 erstmals in der Geschichte des Sozialhilferechts einen Rechtsanspruch auf Hilfe sicher. Hilfe und Unterstützung existierten zu der Zeit als stationäre Unterbringung in der Regel als Drei-Stufen-Heim mit Durchgangsstation, Sichtungsabteilung, Wohn- und Übergangsabteilung. Damit sollte Einzelnen die Möglichkeit eröffnet werden, anstelle weiterer Wanderung am Ort der Einrichtung sesshaft zu werden.

Als Fazit für diese Zeitspanne bleibt festzuhalten, dass bis Anfang der 1970er-Jahre die Konzepte der Nichtsesshaftenhilfe auf dem tradierten Niveau der Vor- und Nachkriegszeit blieben. Eine aus der Gründerzeit übertragene Ethik der Hilfen (von Bodelschwingh, Wichern, Perthes u. a.) wurde fortgeschrieben. Die Konzepte bestanden „im Kern auf Arbeit als Gegenleistung und als Hilfe zur Selbsthilfe zur Behebung der Zustände Arbeits-, Mittel- und Obdachlosigkeit“ (Holtmannspötter 1974: 5).

Von der Nichtsesshaftenhilfe zur Wohnungslosenhilfe (1970-2010)

Die Hilfe für Nichtsesshafte ist traditionellerweise die Geschichte stationärer Einrichtungen. Doch nur bei wenigen Personen konnte eine Sesshaftmachung bzw. Wiedereingliederung erreicht werden. Die Verbände und Institutionen befanden sich – ebenso wie ihre Hilfesuchenden – in gesellschaftlich randständiger Position. Die Hilfe war traditionell durch ihre Zweiteilung geprägt: Auf der einen Seite gab es nur Almosen gewährende Mobilitätshilfen für Durchreisende von Pfarrämtern und Klöstern, auf der anderen Seite bewahrende, beheimatende oder wiedereingliedernde Hilfen von stationären Einrichtungen.

In Wissenschaft und Hilfepraxis hatte sich ein unzutreffendes und im hohen Maß diskriminierendes Verständnis des Phänomens Nichtsesshaftigkeit etabliert. Diese Sichtweise unterstellte, dass sich bei einer klar abgrenzbaren Gruppe die gemeinsame Lebensform Nichtsesshaftigkeit herausgebildet habe, deren prägende Merkmale regelmäßiger Ortswechsel, Dauermobilität und Bindungslosigkeit seien. Trieb- und Anlagetheorien wurden zur Erklärung der Notsituationen Betroffener verwendet. Der nicht zuletzt durch die sozialwissenschaftliche Forschung und die gesellschaftspolitische Situation in den 1970er-Jahren ausgelöste Diskussionsprozess führte zu einer veränderten Wahrnehmung wohnungsloser Menschen, zu einem neuen Hilfeverständnis sowie zur organisatorischen und inhaltlichen Neukonzeption. Die im Umgang mit den Menschen dominierende Ausgrenzung und Kontrolle sollte abgebaut und ein bedarfsorientiertes Hilfesystem sollte aufgebaut werden (vgl. u. a. Treuberg 1990: 11).

In den 1980er- und 1990er-Jahren erfolge der Ausbau von Fachberatungsstellen mit Tagesaufenthalten und weiteren ambulanten Differenzierungen. Gleichzeitig manifestierte sich das neue Hilfeverständnis um den Begriff des Nichtsesshaften hin zum (alleinstehenden) Wohnungslosen. Für die fachliche Diskussion lautete die Konsequenz: „Nichtsesshaftigkeit ist nur eine funktionale Entsprechung der Reaktion auf Armut in unserer Gesellschaft“ (Berthold/Marciniak 1996: 164). Übersetzt heißt das: Wer keine Wohnung oder keine andere Unterkunftsmöglichkeit hat, wohnt auf der Straße. Wer keine Hilfe erhält oder vertrieben wird, muss umherziehen und erscheint als Nichtsesshafter. Der Hilfesuchende, der die Stadt vielleicht vorher noch nie verlassen hatte, machte sich nun selbst auf den Weg:

„Er ist jetzt optimal angepasst ans Hilfesystem, denn er weiß ja schon, was man ihm gibt und verweigert und will nicht mehr als Verpflegung, Übernachtung und vielleicht ein paar Mark als Zeugengeld seiner eigenen Nichtsesshaftigkeit“ (ebd.: 165).

Die Novellierung des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) 1974 beeinflusste die gesamte Hilfepraxis mit einem grundlegend neuen Verständnis. Aus der Nichtsesshaftenhilfe wurde eine auf Verfassung, Gesetz und Recht begründete Wohnungslosenhilfe. Von nun an betrachtete man Armut und Unterversorgung als strukturelle Probleme, die insbesondere Wohnungslosigkeit, Einkommensarmut sowie Isolation und Zwangsmobilität hervorrufen. Im Laufe der Jahre hat sich bundesweit ein differenziertes Hilfesystem für wohnungslose Menschen entwickelt, das in den verschiedenen Bundesländern und Regionen hinsichtlich der Angebotsvielfalt sowie der Rechtsansprüche wohnungsloser Menschen teilweise sehr verschieden ausgestaltet ist.

Von der Wohnungslosenhilfe zur Wohnungsnotfallhilfe (seit 2010)

Für diesen Zeitraum der heutigen 2010er- und 2020er-Jahre lassen sich weitere bedarfsorientierte Differenzierungen im Hilfesystem beschreiben, die erweitert oder neu entwickelt wurden, wie Betreutes und Begleitetes Wohnen, Housing First, Wohnraumhilfen, Wohnen mit Begleitung, Streetwork, Gesundheitsprojekte und vieles mehr. Dass Hilfeangebote auch weiterhin beteiligungsorientiert weiterentwickelt werden müssen, liegt auf der Hand. Gleichwohl wird zum Schluss auf sechs besondere Herausforderungen bei der bedarfsorientierten Hilfe eingegangen und im Abschlusskapitel skizziert, wie diakonische Wohnungsnotfallhilfe aussehen kann.

Unterstützung bei der Rechtsverwirklichung

Zwischen Recht haben und Recht bekommen liegt für wohnungslose Menschen oftmals ein dornenreicher und erfolgloser Weg. Aber Recht bekommen ist keine Gnade, sondern eben Recht, das für alle ohne Unterschied zu gelten hat. Menschen in ihren Notlagen haben nicht den gleichen langen Atem wie Verwaltungen und benötigen professionelle Unterstützung bis hin zur Begleitung zu Behörden. Wer unbehaust ein existenzbedrohtes Leben führen muss, kann nicht auf bessere Zeiten warten. Hilfestellung zu leisten bei der Inanspruchnahme und Durchsetzung der Rechtsansprüche wohnungsloser Menschen, ist heute und zukünftig essentiell und ein wesentliches Element der Wohnungsnotfallhilfe. Und es führt nicht selten zu Konflikten mit den Kostenträgern, die es – im Sinne der Menschen, für die die Dienste und Einrichtungen schließlich da sind – auszuhalten gilt.

Prävention und Sozialraumorientierung

In der Durchführungsverordnung (DVO) zu § 67 SGB XII werden als besondere Lebensverhältnisse die „fehlende oder nicht ausreichende Wohnung“ benannt (DVO § 69 SGB XII, § 1 Abs. 2), als Maßnahmen die „Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung“ (DVO § 69 SGB XII, § 4). Die Beschreibung macht deutlich, dass nicht darauf gewartet werden muss, dass Menschen ihre Wohnung verlieren, um dann mit erheblichen Anstrengungen gemeinsam zur Erlangung einer Wohnung beizutragen. Hilfe und Unterstützung haben frühzeitig anzusetzen.

Der präventive Ansatz gewinnt zunehmend an Bedeutung. Der überwiegende Anteil der Nutzer*innen in den ambulanten Einrichtungen sind keine umherziehenden Menschen mehr. In den Diensten und Einrichtungen

suchen überwiegend Menschen nach Hilfe und Unterstützung, die in schlechten Wohnverhältnissen leben, ihre Wohnung zu verlieren drohen, in Kommunen über das Ordnungsrecht untergebracht sind, zeitlich befristet bei Bekannten und Freund*innen übernachten, in Bauwagensiedlungen leben, teilweise jahrelang in der gleichen Kommune ‚Platte machen‘.

Mit diesem Wissen ist man in der Wohnungsnotfallhilfe angekommen. Was zugleich bedeutet, dass Mitarbeitende rausgehen müssen in den Sozialraum, in das Gemeinwesen, in die Lebenswelt wohnungsloser Menschen, um auch vor Ort ansprechbar zu sein und deren Lebenswelt besser verstehen zu lernen. Dies geschieht außerhalb der von den Professionellen geprägten Einrichtungen (Tagesstätte, Beratungsstelle, Wohnheim etc.), denn die Lebenswelt ist der Ort, an dem das Individuum handelt. Sie ist der Raum täglicher Handlungsaktionen der Menschen. Zu lange hat sich die Wohnungsnotfallhilfe darauf beschränkt, Betroffenen Hilfe anzubieten – in den von der Wohnungsnotfallhilfe definierten Räumen. Wer wohnungslose Menschen unterstützen bzw. befähigen will, ihren Handlungsraum zu erweitern, muss – gemeinsam mit ihnen – innerhalb ihrer Lebenswelt agieren. Die Lebenswelten wohnungsloser Menschen sind daraufhin zu untersuchen, welche Möglichkeiten sie für die Menschen bereithalten (um sie zu stützen, zu erweitern oder neu zu schaffen) und welche Behinderungen sie beinhalten (um diese zu beseitigen oder zumindest zurückzudrängen). Die Unterstützung kann einerseits individualisierend sein durch Beziehungs- und Beratungsarbeit im Sinne der Erweiterung persönlicher oder sozialer Ressourcen, sie kann andererseits strukturelle Arbeit sein durch die Erweiterung infrastruktureller oder materieller Ressourcen. Unabdingbar ist die Vernetzung und Kooperation mit anderen Akteuren: Gemeinwesenorientierung als Haltung und Arbeitsprinzip sozusagen.

Wohnungsversorgung mit bezahlbarem Wohnraum

Auf dem Auge der Wohnungsversorgung für alle ist der Wohnungsmarkt blind. Niemand sollte sich etwas vormachen: Wer einmal ausgestoßen ist aus der Wohnung, hat kaum eine Chance auf eine Rückkehr. Dabei ist die Wohnung mehr als ein Dach über dem Kopf. Sie ist Lebensmittelpunkt und sichert ein Mindestmaß an Privatheit und Schutz. Was die Wohnung bedeutet, können viele erst ermessen, wenn sie wohnungslos geworden sind – ausgestoßen aus einem existenzsichernden Ort. Ohne Wohnung leben zu müssen, heißt nicht nur, grundlegender Rechte beraubt zu sein, sondern sich auch vielfältigster Vorurteile erwehren zu müssen, selbst daran schuld zu sein, keine Hilfe zu wollen, nicht wohnfähig zu sein.

Es gilt zu fragen: Werden wir als Gesellschaft der Würde wohnungsloser Menschen gerecht, wenn wir ihnen existenzsichernde Grundlagen vorenthalten, wie angemessenen Wohnraum, ausreichendes Einkommen, medizinische Versorgung und vieles mehr? Werden wir den Menschen gerecht, wenn wir sie lange Zeit in Mehrbettzimmern in teils schäbigen Notunterkünften unterbringen? Eine Mindestausstattung für ein existenzsicherndes Leben sowie der Zugang zu existenzsichernden Grundlagen und Wohnen mit menschenwürdigen Standards sind Voraussetzungen, um würdevoll und selbstbestimmt handeln zu können (vgl. EBET 2024).

Was macht das mit den Menschen, die in den Einrichtungen nachfragen und auf Unterstützung bei der Wohnungssuche hoffen? Was macht das mit Mitarbeitenden, die keine Wohnung vermitteln und oftmals lediglich einen Mangel verwalten können? Wie kann eine Kommune im Rahmen ihrer Daseinsfürsorge und -verpflichtung ausreichend bezahlbaren Wohnraum

organisieren? Darauf braucht es Antworten und konkrete Ansätze für den Zugang wohnungsloser Menschen zu bezahlbarem Wohnraum.

Partizipation/Beteiligung

Die ruinöse Lebenssituation wohnungsloser Menschen führt zwangsläufig dazu, dass ihr Recht auf Beteiligung eingeschränkt ist. Gründe hierfür sind fehlende finanzielle Mittel, die fehlende Wohnung, das Angewiesensein auf (gemeinschaftliche) Notunterbringung und vieles mehr. Einschränkungen können strukturelle oder individuelle Ursachen haben. Zudem wird vielen wohnungslosen Menschen von Mitarbeitenden nicht zugetraut, sich in den Strukturen zu beteiligen, die angeboten werden. Wir haben in der Vergangenheit oft gemeint, zu wissen, was wohnungslose Menschen brauchen, was ihnen guttut oder was sie zu tun haben (vgl. Moerland/Orlt 2022: 44).

Doch woher gibt es die Legitimation, für Betroffene zu reden, ihre Interessen zu vertreten? Was heißt Selbstermächtigung konkret? Was meint Hilfe zur Selbsthilfe konkret? Im Hilfesystem und bei seinen Mitarbeitenden setzt sich nach und nach die Haltung durch, Menschen aktiv zu unterstützen, selbst für ihre Interessen einzutreten, die – das muss uns bewusst sein – ggf. unseren Interessen widersprechen können. Diese Selbstermächtigung müssen wir – ebenso wie die Betroffenen selbst – gemeinsam noch besser lernen.

Parteiliche Sozialarbeit

Soziale Arbeit ist parteilich. Dies legen auch die historischen Wurzeln in der Armenpflege und -fürsorge des 19. Jahrhunderts nahe, aus denen soziale Arbeit entstanden ist. Im Kern geht es auch heute noch um Armut und Ausgrenzung. Es geht um das Wissen, dass in einem Land nicht alle Menschen

die gleichen Lebens- und Entwicklungschancen haben, und dass gesellschaftliche Kräfte sowie viele Einzelpersonen oder Gruppen sich berufen sehen, zu einem Ausgleich beizutragen. Es beinhaltet zugleich das Wissen, dass Individuum und Gesellschaft untrennbar zusammengehören, sich gegenseitig bedingen und beeinflussen.

Parteilichkeit hieß schon im 15. Jahrhundert, „sich an jemandes Seite zu stellen“. Was nicht benötigt wird, ist eine „naive Parteilichkeit“, die alles gut heißt, was die Person sagt oder tut. Dem ist die „reflektierte Parteilichkeit“ (Oelschlägel 2007: 37) gegenüberzustellen. Parteilichkeit heißt, von der Perspektive der Menschen aus Entscheidungen zu treffen, mit allen Schwierigkeiten, die damit verbunden sind. Dabei muss nicht alles daran für gut und richtig befunden werden, wie Menschen handeln. Doch es gilt, sie ernst zu nehmen, ihnen zu glauben, und in Konfliktfällen reflektierend und verlässlich an ihrer Seite zu stehen, selbst wenn sie nachteilige Entscheidungen treffen. Wenn ihnen geglaubt wird, steht dahinter die parteiliche Frage, wem die Definitionsmacht und vor allem auch die Macht über die Bedürfnisse der Menschen zukommen (vgl. Pantucek 2010).

Parteiliche Sozialarbeit in der Wohnungsnotfallhilfe wird dort notwendig, wo Entwicklungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume von Menschen eingeschränkt werden. Wenn Soziale Arbeit sich der Würde des Menschen, den Menschenrechten und den sozialen Rechten verpflichtet sieht, muss sie gegen den Verlust von Lebensentwürfen und Perspektiven, gegen die systematische Vereinzelung und Ausgrenzung, gegen Entkommunalisierung, Rassismus und Stigmatisierung von Menschen, die nicht dem Mittelschichtideal entsprechen, theoretisch fundiert und praktisch kompetent in Theorie und Praxis Stellung beziehen (vgl. Stoevesand 2002). Dann ist parteiliche

Sozialarbeit keine ‚fürsorgliche Belagerung‘ der Menschen, sondern Hilfe zur Selbstermächtigung.

Zur Würde des Individuums

Die Orientierung an der Würde des Individuums zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte wohnungsloser Menschen. Würde ist keine Eigenschaft. Wir verlieren die Würde nicht, wenn wir arm oder perspektivlos sind. Gleichwohl wird sie – das zeigt uns auch die Geschichte – durch Armut, Chancenmangel und Ausgrenzung sowie deren gesellschaftliche Interpretation beeinträchtigt. Werden wir als Gesellschaft der Würde von wohnungslosen Menschen gerecht, wenn wir ihnen existenzsichernde Grundlagen wie angemessenen Wohnraum, ausreichendes Einkommen, medizinische Versorgung und vieles mehr vorenthalten? Werden wir den Menschen gerecht, wenn wir sie in teils schäbigen Unterkünften in Mehrbettzimmern unterbringen? Werden wir den Menschen gerecht, wenn WIR die Hilfe definieren, weil wir die Anbieter bzw. Kostenträger sind, ohne die Menschen zu fragen, was SIE wollen bzw. brauchen? Würde hat mit Haltung zu tun. Welches Bild mache ich mir von dem Menschen, der mir begegnet und den ich wahrnehme in seiner Hilflosigkeit und Bedürftigkeit? Halte ich es aus, dass Menschen anders leben, als ich es mir vorstelle?

Beim Blick zurück auf die Zeit seit Mitte des 18. Jahrhunderts lässt sich feststellen, dass die Erscheinungsform Wohnungslosigkeit dem jeweiligen gesellschaftlichen Verständnis von Ursache und Wirkung sowie der Interpretation und Reaktion des Hilfesystems unterliegt. Das Verständnis von Ursache, Intervention und Hilfeangebot hat sich im Hilfesystem (sowie in der Gesellschaft mit zugrundeliegenden Rechtsgrundlagen) in diesem Zeitraum

erheblich verändert und einen realistischeren Blick auf die Erscheinung Wohnungslosigkeit ermöglicht.

Alle Akteure mussten verstehen lernen, dass

- die Zuschreibung eines krankhaften, pathologischen Wandertriebs nicht gerechtfertigt ist,
- oftmals äußere Umstände, strukturelle Unterversorgung, persönliche Schicksalsschläge und vieles mehr zu Wohnungslosigkeit führen können und nicht zwangsläufig die persönliche, bindungslose Unzulänglichkeit der einzelnen Person,
- jeder Mensch trotz vorhandener Einschränkungen eine Vielzahl an Ressourcen mitbringt, die es für ein erfülltes Leben zu nutzen gilt,
- das, was für richtig gehalten wird, für den wohnungslosen Menschen nicht das Passende sein muss,
- ohne eine Beteiligung der Menschen, um die es schließlich geht, eine passende Lösung kaum zu erreichen ist.

Diakonische Wohnungsnotfallhilfe

Damit wird der Blick geöffnet für eine Diakonische Wohnungsnotfallhilfe. Gibt es das Besondere diakonischer Arbeit in der Wohnungsnotfallhilfe und falls ja, was kann damit gemeint sein? Ist es die ganzheitliche Betrachtung des Menschen in seiner Notlage, ergänzt um geistlichen Beistand in den verschiedenen Lebenslagen bis hin zu Trauerfeiern, Bestattung und Grabpflege? Ist es der Anspruch und die Bereitschaft, sich für die Rechtsdurchsetzung einzusetzen, selbst auf die Gefahr hin, dadurch als Einrichtung in Konflikte mit

dem Kostenträger zu gelangen? Zusammengefasst kann es bedeuten: Diakonische Wohnungsnotfallhilfe ist verankert in der Tradition der christlichen Armenhilfe. Diese verpflichtet die Dienste und Einrichtungen zu einer bedarfsgerechten Hilfe und einem respektvollen und würdevollen Umgang mit armen und ausgegrenzten Menschen. Sie achtet die Würde des Menschen, nicht aber die ungleichen Verhältnisse, in denen Menschen leben.

Professionelle Arbeit in der diakonischen Wohnungsnotfallhilfe

- akzeptiert das Individuum vorbehaltlos – jedoch nicht zwangsläufig die Rahmenbedingungen der Arbeit,
- thematisiert und verändert ungerechte Verteilungs- und Machtaspekte,
- setzt sich immer wieder neu mit den Bedingungen von Armut und Ausgrenzung auseinander,
- weiß um Macht- und Ohnmachtserfahrungen,
- weiß, dass es kein wertfreies Handeln in der Sozialen Arbeit gibt,
- entdeckt, fördert und nutzt die vorhandenen gesellschaftlichen und individuellen Ressourcen,
- unterstützt hilfebedürftige Menschen, ihre eigenen Fähigkeiten zu entdecken,
- fördert Selbstorganisation und Selbsthilfe auf allen Ebenen und weiß um Aktivierungsstrategien,
- stellt uneigennützig eigene, institutionelle Ressourcen zur Verfügung,

- fördert solidaritätsstiftende Netzwerke sowohl von Menschen in Notlagen als auch der Sozialen Arbeit,
- scheut die Konflikte nicht, die es im Sinne der benachteiligten Menschen zu führen gilt,
- hält die Ohnmacht aus, nicht für alles eine Lösung parat zu haben.

Wohnungsnotfallhilfe nach diesem Verständnis bleibt nicht immer ohne Konflikte, denn letztendlich geht es um den hilfebedürftigen Menschen. Es geht um das, was er oder sie braucht, um mit dem Leben klarzukommen. Dafür werden in den Diensten und Einrichtungen wesentliche Beiträge geleistet. Und sie werden sich gleichwohl stets verändern müssen, orientiert an dem, was die Menschen wollen und benötigen.

Betrachtet man heute die Zuwanderungen von Menschen aus dem Osten und dem Süden Europas nach Deutschland, ist festzustellen, dass sich ein Teil der Geschichte wiederholt. Es gibt eine frappierende Ähnlichkeit von Armutswanderungen als Ursachen, Betteln als Überlebens- und Vertreibungsstrategie, Verweigerung von Unterbringungsverpflichtungen sowie eine frappierende Ähnlichkeit des gesellschaftlichen Umgangs und der Ausgrenzung.

Quellen

Ayaß, Wolfgang (1987): Die Wanderfürsorge im Nationalsozialismus, in: Scheffler, Jürgen (Hrsg.): Bürger und Bettler. Materialien und Dokumente zur Geschichte der Nichtseßhaftenhilfe in der Diakonie, Band 1. 1854 bis 1954. Vom Herbergswesen für wandernde Handwerksgesellen zur Nichtseßhaftenhilfe, Bielefeld, S. 275–277

Baron, Rüdiger (1983): Die Entwicklung der Armenpflege in Deutschland vom Beginn des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg, in: Landwehr, Rolf/Baron, Rüdiger, Geschichte der Sozialarbeit. Hauptlinien ihrer Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert, Weinheim/Basel, S. 11–71

Berthold, Martin/Marciniak Karl-Heinz (1996): Heinrich Holtmannspötter – 25 Jahre Arbeit für Wohnungslose und der Wunsch nach Fortsetzung, in: Wohnungslos (1996), 38. Jg., S. 164–166

Ev. Bundesfachverband Existenzsicherung und Teilhabe (EBET) (2024): Frankfurter Erklärung: Angemessenes Wohnen für alle! – Soziale Wohnungspolitik verwirklichen, unter https://www.ebet-ev.de/wordpress/wp-content/uploads/2024/09/EBET-Kongress-2024-Frankfurter-Erklarung_Pressemitteilung.pdf (abgerufen am 29.04.2025)

Gillich, Stefan (2020): Überleben auf der Straße: Menschen ohne festen Wohnsitz, in: Eckardt, Frank/Meier, Sabine (Hrsg.): Handbuch Wohnsoziologie, Wiesbaden, S. 327–345

Gillich, Stefan (2013): Lobbyarbeit, Anwaltschaft, Parteilichkeit. Spurensuche und Erinnerung an ein vergessenes Versprechen, in: Dietz, Alexander/Gillich, Stefan (Hrsg.): Barmherzigkeit drängt auf Gerechtigkeit.

Anwaltschaft, Parteilichkeit und Lobbyarbeit als Herausforderung für Soziale Arbeit und Verbände, Leipzig, S. 13–28

Gillich, Stefan/Nieslony, Frank (2000): Armut und Wohnungslosigkeit. Grundlagen, Zusammenhänge und Erscheinungsformen, Köln/Wien/Aarau

Grohall, Karl-Heinz (1987): Arme Alleinstehende ohne Wohnung und Arbeit, Bielefeld

Holtmannspötter, Karl-Heinz (1974): Die Nichtseßhaftenhilfe in der Bundesrepublik. Zur Entwicklungsgeschichte und zur gegenwärtigen Lage, in: Gefährdetenhilfe (1974), 16. Jg., S. 2–6

Lutz, Ronald/Sartorius, Wolfgang/Simin, Titus (2021): Lehrbuch der Wohnungslosenhilfe. Eine Einführung in Praxis, Positionen und Perspektiven, 4. Auflage, Weinheim

Mielenz, Ingrid (1981): Die Strategie der Einmischung – Soziale Arbeit zwischen Selbsthilfe und kommunaler Politik, in: Soziale Arbeit (42), Heft 93/1, S. 2–10

Moerland, Heike/Orlt, Jan (2022): Das Recht auf Teilnehmen, Mitgestalten und Mitbestimmen in der Wohnungslosenhilfe, in: Gillich, Stefan/Kraft, Gabriele/Moerland, Heike/Sartorius, Wolfgang (2022): Würde, Haltung, Beteiligung. Herausforderungen in der Arbeit mit Menschen ohne Wohnung, Freiburg, S. 40–50

Oelschlägel, Dieter (2006): Veränderungen im Politikverständnis der Gemeinwesenarbeit (GWA) seit 1968, unter <https://www.stadtteilarbeit.de/gemeinwesenarbeit/geschichte-der-gwa/veraenderungen-im-politikverstaendnis-der-gemeinwesenarbeit> (abgerufen am 29.04.2025)

Oelschlägel, Dieter (2007): Zum politischen Selbstverständnis von Gemeinwesenarbeit, in: Gillich, Stefan (Hrsg.): Nachbarschaften und Stadtteile im Umbruch, Gelnhausen, S. 30–40

Pantucek, Peter (2010): Parteilichkeit und der staatliche Auftrag, unter <http://www.pantucek.com/index.php/soziale-arbeit/texte/160-illusion-resozialisierung?showall=&start=3> (abgerufen am 29.04.2025)

Sachße, Christoph/Tennstedt, Florian (1988): Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929, Band 2, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz

Spindler, Helga (2009): Kleine Schritte verändern den Sozialstaat, in: Gern, Wolfgang/Segbers, Franz (Hrsg.): Als Kunde bezeichnet, als Bettler behandelt. Erfahrungen aus der Hartz-IV-Welt, Hamburg S. 107–117

Staub-Bernasconi, Silvia (2007): Soziale Arbeit: Dienstleistung oder Menschenrechtsprofession? Zum Selbstverständnis Sozialer Arbeit in Deutschland mit einem Seitenblick auf die internationale Diskussionslandschaft, in: Lob-Hüdepohl, Andreas/Lech Walter (Hrsg.) (2007): Ethik Sozialer Arbeit. Ein Handbuch, Paderborn, S. 20–54

Stövesand, Sabine (2002): Gemeinwesenarbeit = Quartiersentwicklung oder: Von der Nachbarschaft als Hausfrau der neoliberalen Umstrukturierung im Quartier, in: standpunkt: sozial, 2002/1, S. 75–77

Treuberg, Eberhard von (1990): Mythos Nichtseßhaftigkeit – Zur Geschichte des wissenschaftlichen, staatlichen und privatwohlthätigen Umgangs mit einem diskriminierten Phänomen, Bielefeld

Über den Autor

Stefan Gillich war Abteilungsleiter für Existenzsicherung, Armutspolitik, Gemeinwesendiakonie der Diakonie Hessen. Er ist als Dozent zu verschiedenen sozialen Themen tätig.

Vorfahrt am Wohnungsmarkt

Ansätze zur Überwindung von Wohnungslosigkeit durch gezielte und dauerhafte Wohnungsversorgung

Volker Busch-Geertsema, Jutta Henke

Die Schätzung ist nicht ganz exakt, aber wohl die beste, die es gibt: Um alle Menschen mit einem dauerhaften Dach über dem Kopf zu versorgen, die an einem Stichtag wohnungslos in Deutschland leben, werden etwas mehr als 330.000 Wohnungen benötigt. Auf ebenso viele Haushalte nämlich verteilten sich zum einen die 474.700 Menschen, die am 31.1.2025 institutionell untergebracht waren (Destatis 2025), und zum anderen die ca. 107.000 nicht institutionell untergebrachten Menschen ohne Unterkunft und in verdeckter Wohnungslosigkeit, die zuletzt ein Jahr vorher gezählt worden waren (Bohlender et al. 2024).¹

Weil im Laufe eines Jahres mehr Menschen wohnungslos werden, als an einem Stichtag gezählt werden, ist der Wohnungsbedarf zur nachhaltigen Behebung der Wohnungslosigkeit sicherlich noch höher.

¹ Ihre Zahl annähernd zu errechnen, ist möglich, weil Angaben zur Art und Größe der Haushalte vorliegen. Unschärfen ergeben sich, weil die Statistik Haushalte mit mehr als fünf Personen zu einer Gruppe zusammenfasst, und natürlich auch, weil auf der Straße lebende Menschen gar keine Haushalte bilden, sondern z. B. manchmal auch in Gruppen zusammenleben.

Die unterschiedlichen Berechnungen zum Fehlbestand an Wohnungen berücksichtigen die Bedarfe wohnungsloser Menschen nicht immer und gewiss nicht vollständig. Nach vorliegenden Schätzungen fehlen in Deutschland aktuell ‚nur‘ 550.000 Wohnungen (Verbändebündnis 2022; ARGE e. V./Regio-Kontext 2025). Da einerseits Wohnraum verlorengeht und die Bevölkerung andererseits wächst, beziffert das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) den Neubaubedarf bis 2030 auf 270.000 Wohnungen jährlich (BBSR 2025). Gebaut wird aber weniger, und noch nie war Bauen und Erbautes so teuer wie heute. In einigen Regionen sind selbst Sozialwohnungen, wenn sie neu errichtet werden, nicht mehr für alle Haushalte erschwinglich.

Wie es unter diesen Umständen gelingen kann, wohnungslose Menschen gezielt und dauerhaft mit Wohnraum zu versorgen, obwohl sie vom Wohnungsmarkt weitgehend ausgeschlossen sind, erörtert dieser Beitrag. Von guten Antworten hängt viel ab, denn ohne diese wird die Überwindung von Wohnungslosigkeit nicht gelingen.

Drei „Strategien“ zur Wohnungsversorgung benachteiligter Gruppen

Grundsätzlich lassen sich drei unterschiedliche Ansätze unterscheiden, mit denen die Wohnungsversorgung benachteiligter Gruppen erreicht werden kann. Es sollten möglichst alle drei verfolgt werden, wenn Wohnungslosigkeit nachhaltig überwunden werden soll. Diese inklusiven Strategien beseitigen bestehende Teilhabebarrrieren. Sie basieren nicht auf dem Prinzip der Gleichbehandlung oder dem Postulat ‚Niemand darf bevorzugt werden‘. Inklusion erfordert Vorranglösungen, um ausgegrenzte Menschen zu Teilnehmenden

am Wohnungsmarkt zu machen, denn es geht um den Ausgleich massiver Benachteiligungen.

Sinnvoll sind zum einen Interventionen auf der *Angebotsseite des Wohnungsmarktes*: Dort müssen Marktsegmente mit besonderem Versorgungsauftrag geschaffen werden. Den Wohnungsbestand schlicht nach dem Motto ‚bauen, bauen, bauen‘ zu vergrößern, trägt dann nicht zur Versorgung der Zielgruppen mit besonderem Bedarf bei, wenn die Wohnungen nicht bezahlbar sind und wenn gerade für die, die besonders dringend darauf angewiesen sind, weitere Zugangsbarrieren bestehen. Wollte man warten, bis das Mengenproblem gelöst wäre und Angebot und Nachfrage am Wohnungsmarkt insgesamt ins Gleichgewicht kämen, würde man das Ziel der Überwindung von Wohnungslosigkeit auf sehr lange Zeit verschieben. Denn der Versorgung wohnungsloser Menschen stehen keineswegs allein Mengenprobleme, sondern darüber hinaus Verteilungsprobleme im Wohnungsbestand entgegen.

Wohnen ist nicht nur Marktgeschehen, sondern auch Abbild der individuellen Lebensführung: Einfamilienhäuser sind gefragter als Geschosswohnungsbau, der Wohnflächenverbrauch nimmt stetig zu, die Bedarfe bestimmter Haushalte (insbesondere einkommensarmer, kinderreicher Familien) finden kaum Berücksichtigung. Und zahlreiche Studien haben gezeigt, dass die sogenannten ‚Sickereffekte‘ durch Versorgung zahlungskräftigerer

Wohnungssuchender bei den vom Wohnungsmarkt ausgegrenzten Menschen nicht ankommen.²

Das führt zum zweiten Ansatz: der *Stärkung der Nachfrageseite*. Menschen ohne Wohnung sind als Nachfragende am Wohnungsmarkt nahezu chancenlos: Diskriminierung aufgrund von Wohnungslosigkeit, Migrationshintergrund und Armut ist weit verbreitet und führt zu einem weitgehenden Ausschluss von Teilhabe am Wohnen. Kaum jemals prüfen Vermieterinnen und Vermieter konkret, welchen Eindruck ein bestimmter Haushalt macht, ob wohnungslose Menschen in eine Nachbarschaft passen, oder ob sie in der Lage sein werden, ihre Miete zu zahlen. Eine bewerberinnen- bzw. bewerberorientierte Vermittlung hat sich am Arbeitsmarkt schon lange bewährt. Dort gehen Vermittlungsfachkräfte der Arbeitsagentur offensiv auf Unternehmen zu und schlagen diesen Bewerberinnen und Bewerber vor, die sie andernfalls nicht in Betracht gezogen hätten (z. B. Bartelheimer et al. 2014). Diese Strategie funktioniert auch am Wohnungsmarkt.

Die dritte Art von Strategien könnte man als *hybride Ansätze* bezeichnen, da sie sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfragerseite intervenieren. Dazu sind beispielsweise die Housing-First-Angebote zu zählen.

Interventionen auf der Angebotsseite

Natürlich gibt es auch ein Mengenproblem, und Neubaumaßnahmen sind dringend notwendig. Die Frage bleibt aber, wie sichergestellt werden kann,

² Siehe dazu auch die Ausführungen eines Autorinnenkollektivs in dem Statement „Für eine wirklich soziale Wohnungspolitik“, <https://zeitschrift-suburban.de/sys/index.php/suburban/article/view/411/585>.

dass auch benachteiligte Gruppen und insbesondere wohnungslose Menschen durch einen Teil der neugebauten Wohnungen versorgt werden. Instrumente dafür sind vorhanden, werden aber keineswegs allerorten genutzt.

So können beim Verkauf kommunaler Grundstücke oder bei der Schaffung neuer Wohngebiete städtebauliche Verträge mit investitionswilligen Unternehmen abgeschlossen werden, die Auflagen zur Schaffung eines Anteils geförderter Wohnungen und zur Vergabe eines Teils der errichteten Wohnungen an von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Haushalte enthalten. In Bremen wurde beispielsweise vereinbart, dass zunächst 25 Prozent und später sogar 30 Prozent der neugebauten Wohneinheiten in solchen Gebieten öffentlich gefördert sein sollen und dass 20 Prozent dieser Wohnungen an Haushalte in Wohnungsnotlagen vergeben werden sollten. Fördermittel im Wohnungsbau können generell mit der Schaffung von Belegungsrechten oder Vergabequoten verbunden werden, und das geht gegebenenfalls auch mit „mittelbarer Belegung“, also indem nicht mehr gebundene Bestandswohnungen vergeben werden, um die Quote zu erfüllen.

Die Mengeneffekte durch Wohnungsneubau zur Versorgung besonders benachteiligter Zielgruppen bleiben begrenzt und ‚die Musik spielt im Bestand‘. Aber man kann das eine tun, ohne das andere zu lassen, beispielsweise bei der Innenverdichtung oder der Umnutzung von Büro- und Gewerbeimmobilien. Nach einer Schätzung des ifo-Instituts eignen sich etwa 30 Prozent der leer stehenden Büroflächen für eine Umwandlung in Wohnraum. Das bedeutet, dass mittelfristig allein in den Großstädten Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt, Stuttgart und Düsseldorf bis zu 60.000 Wohnungen entstehen könnten (Krause et al. 2024).

Auch beim Neubau von Unterkünften zur vorübergehenden Notversorgung von Wohnungslosen kann die spätere Nutzung zur dauerhaften Wohnungsverorgung mitgedacht und geplant werden. Die Unterkünfte werden nach den Standards des sozialen Wohnungsbaus errichtet, aber vorübergehend verdichtet belegt. Dazu gibt es etwa Beispiele in Hamburg oder Potsdam.

Länder und Kommunen sollten Möglichkeiten der zielgruppenspezifischen Wohnraumförderung schaffen bzw. ausschöpfen:

- Erhöhte Zuschüsse könnten im Rahmen der Förderung von Neu- und Umbau oder bei energetischer Sanierung gewährt werden, wenn danach besonders Benachteiligte versorgt werden.
- Zielgruppenspezifische Sonderprogramme wie in Schleswig-Holstein („Wohnraum für besondere Bedarfsgruppen“; MIKWS Schleswig-Holstein 2024) schaffen über höhere Bewilligungsmieten Refinanzierungsmöglichkeiten für erhöhte Betriebs- und Verwaltungskosten in Housing-First-Projekten (siehe unten) und erlauben z. B. den Verzicht auf Keller oder Balkone, um Baukosten zu senken und die Bautätigkeit anzuregen.
- Einige Bundesländer fördern den Ankauf von Belegrechten als Bestandteil der Wohnraumförderung. Das Bauministerium in NRW ermöglicht Kommunen z. B. den Ankauf von Belegungsrechten über größere Kontingentlösungen. Vermieterinnen und Vermietern, die einer Verlängerung von Bindungen zustimmen, werden günstigere Tilgungskonditionen bei der Rückzahlung von Darlehn aus öffentlichen Mitteln eingeräumt (MHKBD NRW 2022).

Es gehört zu den Aufgaben kommunaler Daseinsvorsorge, Angebote mit spezialisiertem Versorgungsauftrag zu schaffen. Projekte, die im Rahmen der neuen Wohngemeinnützigkeit entwickelt werden, können etwa Wohnungslose als Zielgruppe für einen Teil der errichteten Wohnungen berücksichtigen. Kommunale und andere öffentliche Unternehmen können einen expliziten Versorgungsauftrag für diese Zielgruppe erhalten, wie es beispielsweise bei den Kooperationsverträgen mit der SAGA und anderen Hamburger Wohnungsunternehmen, im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ in Berlin oder durch Belegrechtskontingente bei der Kölner GAG der Fall ist. Entsprechende Regelungen sind auch in kleineren Gemeinden möglich.

Auch wenn (ehemals) wohnungslose Menschen so gut wie nie ‚Wunschmieterinnen‘ oder ‚Wunschmieter‘ sind, muss ihre Versorgung im normalen Wohnungsbestand oder im Rahmen von Projekten, die im Neubau realisiert werden, nicht an der fehlenden Bereitschaft von Vermieterinnen und Vermietern scheitern. Bei Vertreterinnen und Vertretern der Wohnungswirtschaft, die 2023 zur Umsetzung von Housing First in Bayern (Busch-Geertsema/Henke 2023) interviewt wurden, war die Bereitschaft zur Kooperation in zielgruppenbezogenen Projekten deutlich höher als erwartet. Die Unternehmen verfügten bereits über Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit Trägern der Wohlfahrtspflege, mit denen sie gemeinsam Clusterwohnungen für betreutes Wohnen oder Pfl egewohngemeinschaften realisiert hatten. Sie boten Projekte für psychisch erkrankte, körperliche behinderte oder haftentlassene Menschen an und zeigten wenig Angst vor ‚Problemmietern‘ – unter zwei Bedingungen: Mietzahlungen mussten gesichert und eine gute, d. h. eine für sie erreichbare und längerfristige Betreuung musste gewährleistet sein. Unternehmen zeigten Interesse an der Umwandlung von Notunterkünften und Schlichtwohnungen in Wohnraum bzw. betreute Wohnprojekte gemeinsam mit Städten und Gemeinden. In den etwas entspannteren

Wohnungsmärkten in Nordbayern sahen sie Vorteile darin, für solche Projekte ältere und schwerer zu vermarktende Wohnblocks zur Verfügung zu stellen.

Ein erfolgversprechender Ansatz, bei dem sich vor allem freie Träger engagieren, sind die Sozialen Wohnraumagenturen. Diese fungieren als Zwischenvermieterinnen und vermieten dauerhaft und ohne Einschränkung des Mieterschutzes an Wohnungslose mit besonderen sozialen Schwierigkeiten. Beispiele sind die Soziale Wohnraumhilfe in Hannover und in Lüneburg, der Verein Wohnungshilfe Bremen, die Neue Wohnraumhilfe Darmstadt, die Soziale Wohnraumagentur Bethel.regional oder SozPädal in Karlsruhe. All diese Organisationen hatten in der Aufbauphase mit dem Problem zu kämpfen, ihre wirtschaftlichen Risiken und ihre Regiekosten zu decken (Steffen, 2016 und 2022). Wenn diese durch Bundes- oder Landesprogramme oder auch durch gezielte kommunale Förderung abgedeckt würden, könnte aber in jeder mittelgroßen Stadt eine solche Wohnraumagentur für die Versorgung von wohnungslosen Haushalten sorgen, die auf dem Wohnungsmarkt besonders geringe Chancen haben. Eine landesweite Förderung in Flandern ermöglicht dies seit vielen Jahren (De Decker et al. 2016).

Für Wohnraumversorgung in Kooperation von Kommunen, Wohnungsunternehmen und Trägern der freien Wohlfahrtspflege gibt es ebenfalls zahlreiche positive Beispiele, aber von einer flächendeckenden Verbreitung kann keine Rede sein.

Kirchen und kirchliche Träger könnten eine wesentlich aktivere Rolle spielen, als sie es derzeit tun. Nach wie vor gehören die beiden Kirchen zu den größten Immobilieneigentümern in Deutschland. Sie verfügen über Grundstücke und Gebäude und haben längst angefangen, nicht mehr

genutzte Liegenschaften zu vermarkten. Die evangelische Kirche betreibt eine eigene Immobilienplattform (www.kirchengrundstuecke.de). Kirchen und Kirchengemeinden könnten Investoren bevorzugen, die Sozialwohnungen errichten wollen oder Wohnprojekte für besonders benachteiligte Gruppen planen. Sie könnten dies auch selbst tun.

Interventionen auf der Nachfrageseite

Zu den *Interventionen auf der Nachfrageseite* zählen die klassischen Instrumente der sog. Subjektförderung, mit der die Mietbelastung einkommensschwacher Haushalte begrenzt wird. Hierzu gehören insbesondere Wohngeld nach dem Wohngeldgesetz (WoGG) und die Übernahme der angemessenen Bedarfe für Unterkunft und Heizung (KdUH) als existenzsichernde Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) und dem Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (SGB XII). Wenn die Anspruchsvoraussetzungen vorliegen, können auch wohnungslose Menschen diese Leistungen beziehen, sie tragen dann etwa zur Deckung der Gebühren in der ordnungsrechtlichen Unterbringung bei. Die Wohnungslosigkeit besteht aber fort. Die ihnen eigentlich zgedachte Wirkung entfalten die genannten Leistungen erst, wenn eine mietvertraglich gesicherte Wohnung vorhanden ist.

Deshalb zielen einige Ansätze darauf, wohnungslose Menschen schon bei der Aufgabe, eine Wohnung zu finden und einen Mietvertrag zu schließen, möglichst umfassend zu unterstützen. Die Studienlage dazu ist eindeutig: Ohne Hilfe gelingt Menschen ohne Wohnung die Selbstsuche nicht. Die meisten wohnungslosen Menschen und ihre Familien sind bei der Wohnungssuche von vornherein chancenlos gegenüber anderen Mitbewerberinnen und -bewerbern – etwa, weil sie Leistungen des Jobcenters beziehen, weil sie oft eine negative Kreditauskunft mitbringen, weil viele Personen im

Haushalt leben oder weil sie aus einer Notunterkunft oder von der Straße kommen. Die digitale Exklusion tut ein Übriges: Da sich die Wohnungssuche inzwischen nahezu ausschließlich im Internet abspielt, würde es die Selbstsuche immerhin erleichtern, wenn in Notunterkünften, Behörden oder Hilfseinrichtungen öffentliches W-Lan zur Verfügung stünde.

Als wirksames Instrument auch in verschlossenen (großstädtischen) Wohnungsmärkten hat sich die einzelfallbezogene Akquise und Vermittlung von Wohnraum erwiesen. Soziale Träger gehen gemeinsam mit ihren Klientinnen und Klienten auf die Wohnungssuche. Am Telefon leihen sie ihnen eine ‚deutsche Stimme‘, damit die Wohnungssuche nicht beim ersten Telefonkontakt scheitert. Der vertrauenswürdige institutionelle Hintergrund der vermittelnden Fachkräfte gleicht die Nachteile der wohnungssuchenden Haushalte aus.

Die „Kümmerer“-Projekte der NRW-Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ haben gezeigt, welche Vermittlungserfolge sich mit einer solchen Strategie erzielen lassen. Die „Kümmerer“ bilden idealerweise ein Tandem aus einer Immobilienfachkraft und einer Fachkraft der Sozialarbeit. Die Immobilienfachkräfte kennen die wohnungssuchenden Haushalte, für die sie Wohnraum suchen. Sie verantworten die Ansprache von Vermieterinnen und Vermietern, stellen ihnen Bewerberinnen und Bewerber vor und werben für sie, sie klären Bedingungen der Anmietung ab und bieten an, sich bei später möglicherweise auftretenden Problemen moderierend erneut einzuschalten. Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sorgen mit den Wohnungssuchenden dafür, dass Unterlagen vorliegen und Anträge gestellt werden. Sie organisieren Um- und Einzüge und klären ab, welche Unterstützung jemand darüber hinaus benötigt. Seit 2020 haben die Projekte in Nordrhein-Westfalen fast 9.000 Wohnungen an wohnungslose bzw. von Wohnungslosigkeit bedrohte

Haushalte vermittelt. 2024 erreichte jedes Projekt durchschnittlich eine Wohnungsvermittlung pro Woche (GISS 2025).

Eine persönliche Unterstützung bei der Wohnungssuche ließe sich auch ohne eine Modellförderung wie in NRW über die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem SGB XII realisieren. Dabei ist – wie immer bei Sozialleistungen – im Einzelfall zu prüfen, ob die Leistungsvoraussetzungen vorliegen. Hilfe kann gewährt werden, wenn besonders ungünstige strukturelle und individuelle Lebenslagebedingungen zu besonderen sozialen Schwierigkeiten kumulieren (§ 67 SGB XII) und ein Mangel an Selbsthilfekräften die Leistungsberechtigten an der eigenständigen Bewältigung ihrer Probleme hindert. In solchen Fällen sieht die Durchführungsverordnung (DVO) zu § 67 SGB XII Beratung und Unterstützung zur „Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung“ als eine eigene Maßnahme vor. Die Hilfe bei der Wohnungsbeschaffung ist üblicherweise nur ein Bestandteil der ganzheitlichen Unterstützungsleistung nach §§ 67ff. SGB XII, die viele Lebenslagebereiche berühren kann. Es ist aber nicht ausgeschlossen, diese Hilfeleistung ähnlich wie die Fachberatung zu spezialisieren. Nordrhein-Westfalen führte 2024 als eine spezialisierte Form der Fachberatungsstelle die „Soziale Wohnraumagentur für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten“ mit einer Spezialisierung auf Wohnraumbeschaffung ein. Der neue Leistungstyp zielt auf eine bessere Wohnraumversorgung und die Vermeidung von Langzeitwohnungslosigkeit. Er schafft Verstetigungsmöglichkeiten für die Modellprojekte der NRW-Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ und lässt sich auch bei der flächendeckenden Umsetzung von Housing First zur Beschaffung von Wohnraum nutzen. Praktische Erfahrungen mit der Umsetzung gibt es in Nordrhein-Westfalen noch nicht.

Hybride Modelle, z. B. Housing First

Housing First für wohnungslose Menschen mit komplexen Problemlagen verbindet die möglichst schnelle Integration in abgeschlossenen und dauerhaften Individualwohnraum mit dem Angebot intensiver wohnbegleitender Hilfen. Der Ansatz konzentriert sich auf die am stärksten ausgegrenzten Zielgruppen, insbesondere auf langzeitwohnungslose Menschen, viele mit psychischen Erkrankungen oder Suchtproblemen. Er versteht die Versorgung mit einer dauerhaften Wohnung als ein Grundrecht, das nicht von Vorbedingungen wie Abstinenz oder dem Nachweis der „Wohnfähigkeit“ abhängig gemacht werden darf, zumal solche Nachweise ohne Wohnung kaum zu erbringen sind. Die Wohnbegleitung wird proaktiv und aufsuchend angeboten, aber ihre Annahme ist freiwillig. Vermietung und Unterstützung sind getrennt voneinander, sodass die Unterstützung auch bei Problemen im Mietverhältnis und nach einem Wohnungsverlust oder während eines Therapie- oder Haftaufenthaltes weiter geleistet wird. Zentrale Wirkungsprinzipien bestehen in möglichst weitgehender Wahlfreiheit und Entscheidungsmöglichkeiten der Teilnehmenden, einer stark personenzentrierten Hilfeplanung, einer ganzheitlichen Recovery-Orientierung, dem akzeptierenden Ansatz beim Umgang mit Suchtmitteln (Harm Reduction) sowie in dem Prinzip, dass flexible Unterstützung so lange wie nötig sichergestellt wird.

Nicht alle Wohnungslosen benötigen diese spezielle Form der Hilfe. Ein Bedarf dürfte etwa bei fünf bis maximal zehn Prozent der erwachsenen Wohnungslosen bestehen. Mittlerweile sind zahlreiche Housing-First-Modellprojekte im gesamten Bundesgebiet entstanden. Bei mehr als 50 solcher Pilotvorhaben lässt sich auch das Argument nicht mehr aufrechterhalten, diese Ansätze seien bereits seit Jahrzehnten gängige Praxis. Viele Bundesländer (Berlin, Bremen, Hamburg, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz) haben eigene

Förderprogramme für Housing-First-Projekte aufgelegt. Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen haben Studien, Handlungsleitfäden und Umsetzungskonzepte zur landesweiten Realisierung beauftragt, und einzelne Kommunen wie Düsseldorf, Köln und Leipzig haben eigene kommunale Mittel zur Realisierung bereitgestellt. Nach erfolgreichen Evaluationen, beispielsweise in Berlin, Bremen, Hamburg, Hannover und Leipzig, sind auch erste Schritte zur Verstetigung und Ausweitung der Ansätze getan und es wird daran gearbeitet, in Übereinstimmung mit den Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (2022) eine Finanzierung über die Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten (§§ 67ff. SGB XII) sicherzustellen.

Aber auch der Housing-First-Ansatz steht vor der Herausforderung, den dafür notwendigen Wohnraum zu akquirieren. In den bislang evaluierten Projekten ist das auf unterschiedliche Weise gelungen und die quantitative Begrenzung lag eher an der Personalkapazität als am mangelnden Wohnraum. Aber wenn es darum gehen soll, die gesamte Zielgruppe von Housing First zu versorgen, wird das alleine mit der Beschäftigung einzelner Wohnungsscouts nicht zu leisten sein, es bedarf dazu weiterer – auch politischer – Maßnahmen.

Ausgegrenzte Wohnungslose am Markt stärken – was Kommunen noch tun können

Für viele der oben beschriebenen Strategien sind Städte und Gemeinden nicht zuständig. Aber auch sie verfügen über Instrumente, um wohnungslose Menschen dabei zu unterstützen, Wohnungen zu finden und einen Mietvertrag zu schließen.

Kreise und kreisfreie Städte legen die Richtlinien zur Prüfung der sozialrechtlichen Angemessenheit von Bedarfen der Unterkunft und Heizung fest. Die aufgerufenen Mieten dürfen die örtlich festgelegten Grenzen nicht überschreiten (abstrakte Angemessenheit), doch es muss zugleich sichergestellt sein, dass im Einzelfall Wohnraum zu diesen Mietpreisen auch verfügbar ist (konkrete Angemessenheit). Wohnungslosen Menschen wird jedoch ausgesprochen selten überhaupt Wohnraum angeboten. Vielmehr verlangen Vermieterinnen und Vermieter bei ihnen oft höhere Preise und zusätzliche Sicherheiten.

Einige Städte lassen bei Haushalten in Wohnungsnotfallsituationen deshalb eine Überschreitung der Richtwerte für die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft zu. In Berlin beispielsweise dürfen die Richtwerte ohne weitere Einzelfallprüfung um 20 Prozent überschritten werden, „wenn die Unterbringung in kostenintensiveren gewerblichen oder kommunalen Einrichtungen beendet oder verhindert werden kann“.³ In Hamburg erlaubt eine ähnliche Regelung Überschreitungen um 15 Prozent und bei mindestens sechs Monaten andauernder, vergeblicher Wohnungssuche sogar um 30 Prozent.⁴ Eine Reihe von weiteren Kommunen haben ähnliche Regelungen, aber bei vielen weiteren fehlt eine Überschreitungsmöglichkeit der Richtwerte für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte. Legen Haushalte, die aus einer Wohnungsnotlage heraus unter hohem Druck suchen, aber aufgrund ihrer Lebensumstände weitgehend chancenlos sind, Sozialämtern oder Jobcentern ein ‚nicht angemessenes‘ Wohnungsangebot vor, sind

³ https://www.berlin.de/sen/soziales/service/berliner-sozialrecht/kategorie/ausfuehrungsvorschriften/av_wohnen-571939.php, Punkt 3.4

⁴ <https://www.hamburg.de/politik-und-verwaltung/behoerden/sozialbehoerde/rechtliche-grundlagen/infoline/fachliche-vorgaben-und-hinweise/sgb-ii-grundsicherung-fuer-arbeitsuchende/fa-sgbii-22-kdu-45744>

diese mindestens verpflichtet, genauestens zu prüfen, ob tatsächlich alternativer Wohnraum im Rahmen der Angemessenheitsgrenzen verfügbar ist.

In ihren Richtlinien sollten Städte und Gemeinden außerdem festlegen, dass die tatsächlichen Kosten der Unterkunft und Heizung für Wohnungen, die für untere Einkommensgruppen öffentlich gefördert wurden, auch im Rahmen der Mindestsicherungssysteme als angemessen anerkannt werden. So hat es jüngst das Landessozialgericht Berlin entschieden: „Wohnraum, der nach den Vorgaben des sozialen Wohnungsbaus und des WoGG angemessen ist, kann jedenfalls in angespannten Wohnungsmärkten nicht grundsicherungsrechtlich unangemessen sein.“⁵

Manche Kommunen handhaben das so, in vielen anderen gelten jedoch sogar die Mieten für Wohnungen, die explizit für besonders bedürftige Haushalte errichtet wurden, nach den Richtwerten für die Kosten der Unterkunft als unangemessen.

Vermieterinnen und Vermieter begründen ihre Zurückhaltung gegenüber wohnungslosen Bewerberinnen und Bewerbern immer wieder mit bestehenden oder befürchteten finanziellen Risiken. Ein Entgegenkommen liegt im Interesse der Sozialverwaltungen, wenn dadurch z. B. erreicht wird, dass wohnungslose Haushalte die Notunterkünfte schneller wieder verlassen können. Vermietungsrisiken lassen sich sowohl auf dem Wege von Bürgschaften für einzelne Haushalte als auch im Rahmen von Gewährleistungsverträgen für Wohnungsunternehmen minimieren. Beispiele sowohl aus den Hamburger Kooperationsverträgen mit kommunalen Unternehmen als auch mit dem

⁵ Landessozialgericht Berlin-Brandenburg, L 32 AS 1888/17 vom 30.3.2023, zweiter Leitsatz

Berliner Geschützten Marktsegment zeigen, dass diese Garantien viel seltener benötigt werden als gedacht.

Immer wieder wird auch davon berichtet, dass Haushalte mit negativen SCHUFA-Einträgen von der Vermietung ausgeschlossen werden, und zwar oftmals auch dann, wenn sich die negativen Einträge auf Schulden ganz anderer Art beziehen, wenn beispielsweise ein Vertrag zur Nutzung von Mobilfunkgeräten nicht bedient wurde oder Konsumschulden nicht bezahlt wurden. Kann es wirklich akzeptiert werden, dass ein Großteil der Wohnungslosen auch bei der Bewerbung um öffentlich geförderte Wohnungen wegen einer negativen SCHUFA-Auskunft scheitert?

Kommt es – selten genug – dazu, dass ein wohnungsloser Haushalt von der Vermieterseite als aussichtsreicher Bewerber akzeptiert wird, so ist dieser beim Bezug von Leistungen nach dem SGB II auf die Zustimmung des zuständigen Jobcenters zur Anmietung der Wohnung angewiesen. Nicht selten scheitert dann die Anmietung doch noch, weil die Zustimmung zu spät erteilt und die Wohnung inzwischen an einen anderen Haushalt vergeben wurde. Kommunen müssen also dafür sorgen, dass ihre Jobcenter so zügig wie möglich prüfen und zustimmen, nach Möglichkeit innerhalb von 24 Stunden oder sogar vorab nach Prüfung der Angemessenheit des Wohnungsangebots.

Für alle aufgezeigten Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs von Wohnungslosen zu dauerhaftem Individualwohnraum gibt es gute Beispiele im Bundesgebiet. Leider hat jedoch eine bundesweite Untersuchung der GISS im Jahr 2019 das frustrierende Ergebnis erbracht, dass drei Viertel der kreisangehörigen Gemeinden und 80 Prozent der Kreise nicht über Instrumente zur gezielten Versorgung von Wohnungslosen mit Normalwohnraum

verfügen (Busch-Geertsema et al. 2019: 132). An diesem Befund dürfte sich auch heute wenig geändert haben.

Günstige Voraussetzungen ... und gut angelegtes Geld

Dass sich die Bundesregierung vornimmt, Wohnungslosigkeit bis 2030 zu beenden, ist ein gutes Zeichen. Konzepte und Maßnahmen zur dauerhaften Versorgung wohnungsloser Haushalte mit bezahlbarem und mietvertraglich gesichertem Wohnraum sind viel wirksamer und erfolgreicher, wenn sie in eine Gesamtstrategie zur Beendigung von Wohnungslosigkeit eingebettet werden, die von der fachlichen Überzeugung vieler Akteure und vom Willen der politischen Entscheiderinnen und Entscheider getragen ist. (Es hilft sehr, diese Strategien auch mit Mitteln zu hinterlegen.)

Die Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ und das Aktionsprogramm „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ in Nordrhein-Westfalen signalisieren den erklärten Willen der Landesregierung, jede Anstrengung zu unternehmen, um Wohnungsverluste zu vermeiden, und alle Möglichkeiten zu nutzen, um bereits wohnungslose Haushalte mit Wohnraum zu versorgen. Ähnlich verstärkend wirkt der Bayerische Aktionsplan „Hilfe bei Obdachlosigkeit“, der landesweit zahlreiche Modellprojekte angestoßen hat und der dazu beiträgt, dass Prävention und Wohnungsversorgung auch in ländlicheren Regionen Thema werden. So etwas steckt an: Gerade hat der amtierende Düsseldorfer Oberbürgermeister versprochen, im Fall seiner Wiederwahl Obdachlosigkeit in der

Stadt abzuschaffen.⁶ Bekämpfung von Wohnungslosigkeit als positiv besetztes Wahlkampfthema: Wann hat es das je gegeben?

Vor allem auf der Ebene der Städte und Gemeinden kann das politische Bekenntnis zur Wohnungsversorgung aller Bürgerinnen und Bürger und aller Bevölkerungsgruppen inklusiv wirken. Deshalb sollte darauf geachtet werden, dass kommunale Wohnraumversorgungskonzepte auch ausgegrenzte Gruppen berücksichtigen. Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge rät in seinen „Housing-First-Empfehlungen“ (2022), Projekte zur Wohnraumversorgung wohnungsloser Menschen in komplexen Problemlagen in eine kommunale Gesamtstrategie einzubetten und Masterpläne „zur Schaffung und Bereitstellung von Wohnraum“ (ebd.) zu beschließen.

Eine wichtige Voraussetzung ist es, die Wohnungswirtschaft von Anfang an partnerschaftlich und möglichst verbindlich an Projekten oder Programmen zu beteiligen und kommunale Strategien gemeinsam mit den Wohnungsunternehmen und den vielen privaten Vermieterinnen und Vermietern zu entwickeln und umzusetzen. Vereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft sind auf regionaler und auf lokaler Ebene hilfreich. Darin verpflichten sich etwa die Unternehmen, Wohnungen bereitzustellen, um wohnungslose Menschen zu versorgen, und es kann im Gegenzug festgelegt werden, wie die Städte und Gemeinden Vermietungsrisiken abfedern und mit welchen Angeboten Träger der freien Wohlfahrtspflege die neuen Mieterinnen und Mieter individuell unterstützen. Alle Erfahrungen zeigen, dass der (moderierte) Austausch zwischen der Angebots- und der Nachfrageseite z. B. bei runden

⁶ „OB Stephan Keller: Düsseldorf soll als erste Großstadt Obdachlosigkeit beenden.“
<https://www.sueddeutsche.de/panorama/ob-stephan-keller-duesseldorf-soll-als-erste-grossstadt-obdachlosigkeit-beenden-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-250611-930-656908>

Tischen zwischen Wohnungslosenhilfe und Wohnungswirtschaft Vertrauen bildet und Zugang zu Wohnraum eröffnet.

Oftmals wird eine direkte Verantwortung des Bundes mit Hinweis auf die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland und die Zuständigkeit der Länder und Kommunen abgelehnt. Aber auch Bundesprogramme wären sinnvoll, notwendig und machbar. Österreich als Land mit einer ausgeprägten föderalen Struktur ist dafür ein hervorragendes Beispiel. Schon seit 2021 hat dort das Sozialministerium mit rund 12 Millionen Euro das Programm „housing first österreich – zuhause ankommen“ der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO) gefördert. Über 1.800 wohnungslose Menschen konnten dadurch bis September 2024 insgesamt 945 bezahlbare Wohnungen beziehen. Zum Großteil wurden diese von gemeinnützigen Bauvereinigungen zur Verfügung gestellt. Das erfolgreiche Programm wurde abgelöst durch ein weiteres bundesweites Förderprogramm, mit dem bis 2026 zusätzlich 1.200 Wohnungen für wohnungslose Haushalte akquiriert werden sollen. Das Sozialministerium hat die Mittel dafür mit 20 Millionen nahezu verdoppelt.⁷ Das Programm ist nicht unmittelbar auf deutsche Verhältnisse übertragbar, zumal dafür – gemessen an der Bevölkerungszahl – eine Verzehnfachung der Mittel notwendig wäre. Aber es zeigt, dass auch in föderalen Strukturen ein entsprechendes Engagement des Bundes möglich und sinnvoll wäre.

⁷ <https://www.sozialministerium.gv.at/Services/Aktuelles/Archiv-2024/Housing-First.html>

Quellen

ARGE e. V./RegioKontext (2025): Wohnungsbau in Deutschland 2025 – Quo Vadis? Wege zu einem leistungsfähigen Wohnungsmarkt. Bauforschungsbericht Nr. 91, Kiel

Bartelheimer, Peter/Henke, Jutta/Marquardsen, Kai (2014): Qualitative Studie Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit: Endbericht. (SOFI-Forschungsbericht), unter: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-435552> (abgerufen am 10.02.2026)

Bohlender, Anne/Brüchmann, Katharina/Busch-Geertsema, Volker/Haj Ahmad, Marie-Therese/Henke, Jutta/Steffen, Axel (2024): Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Abs. 2 und 3 WoBerichtsG, Hg. von GISS e. V., Verian, Bremen/München, unter: <https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/2024-bmwsb-bericht.pdf> (abgerufen am 10.02.2026)

Busch-Geertsema, Volker/Henke, Jutta (2023): Studie zur Umsetzung des Housing-First-Ansatzes in Bayern, Bremen (im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr), unter: https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/2023-11-15_studie-housing-first-bayern-bericht-giss.pdf (abgerufen am 10.02.2026)

Busch-Geertsema, Volker/Henke, Jutta/Steffen, Axel (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. BMAS-Forschungsbericht 534, Berlin

De Decker, Pascal/Owen, Ruth/Verstraete, Jana (2016): The Private Rental Sector in Social Housing Provision in Europe: The Example of Social Rental Agencies, in: Hegedüs, Josef/Lux, Martin/Macmillan, Horváth Palgrave (Hrsg.): Private Rental Sector in Transition Countries (Manuskript)

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2022): Empfehlungen des Deutschen Vereins zum Housing First-Ansatz in den Wohnungsnotfallhilfen – Konzept und Umsetzungshinweise, Berlin, unter: <https://www.deutscher-verein.de/empfehlungen-stellungnahmen/detail/empfehlungen-des-deutschen-vereins-zum-housing-first-ansatz-in-den-wohnungsnotfallhilfen-konzept-und-umsetzungshinweise/> (abgerufen am 10.02.2026)

Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V. (2025): 19. Quartalsabfrage bei den „Kümmerer“-Projekten der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ für das 4. Quartal 2024. Projektinterne Auswertung, Bremen

Krause, Simon/Trumpp, Andreas/Dichtl, Tobias/Kiese, Susanne/Rutsch, Alexander (2024): Homeoffice und die Zukunft der Büros: Flexibilisierung, Reduzierung und Umnutzungspotenzial, in: ifo Schnelldienst, 2024, 77, Nr. 8, S. 64-68

Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport (MIKWS) des Landes Schleswig-Holstein (2023): Förderrichtlinie zum Sonderprogramm „Wohnraum für besondere Bedarfsgruppen“. Erlass des Ministeriums für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport vom 24.04.2023 - IV 507 - 47658/2016-8180/2020

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (MHKBD) des Landes Nordrhein-Westfalen (2022): Bestimmungen zur Förderung des Erwerbs von Bindungen im Land Nordrhein-Westfalen (BEB NRW 2022). Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 5. September 2022

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2025): Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen. Tabelle 22971-0007: Untergebrachte wohnungslose

Personen: Deutschland, Stichtag, Nationalität, Haushaltstyp, Haushaltsgröße, unter: <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/22971/table/22971-0004> (abgerufen am 10.02.2026)

Steffen, Axel (2016): Soziale Wohnraumagenturen in Deutschland – Eine Ersterhebung, Bremen

Steffen, Axel (2022): Evaluation des Projekts „Soziale Wohnraumagentur Bethel.regional“, Bremen, unter: https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/bethel_abschlussbericht_20.09.2022.pdf (abgerufen am 10.02.2026)

Verbandebündnis „Soziales Wohnen“ (2022): Bauen und Wohnen in der Krise, Hannover

Über die Autor*innen

Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema ist Vorstand und Projektleiter der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V.

Jutta Henke ist Geschäftsführerin und Projektleiterin der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V.

Etablierung eines Sozialen Wohnungsmarktes als kommunale Antwort auf Wohnungsnot

Regina Heibroek, Torsten Klein, Martin Lenz

Einleitung

Folgender Beitrag der Stadt Karlsruhe ist ein Plädoyer, Kommunen zu ermutigen, ihren sozial- und wohnungspolitischen Handlungsspielraum zu nutzen, um Wohnungslosigkeit nachhaltig zu beenden. Aus Sicht der Stadt Karlsruhe sollte eine konzeptionelle und strategische Weiterentwicklung der Wohnungsnotfallhilfe die Implementierung eines Sozialen Wohnungsmarktes umfassen.

Die Wohnraumversorgung für wohnungslose Menschen stellt eine große Herausforderung dar, vor allem für Städte mit engem Wohnungsmarkt. Wohnungslose Menschen fallen bei Vergabeverfahren, z. B. mittels Wohnberechtigungsschein, immer wieder durch das Raster, da sie bei einem angespannten Wohnungsmarkt in Konkurrenz zu anderen Gruppen mit niedrigen Einkommen treten (Heibroek/Lenz 2017). Im Niedrigpreissegment des Wohnungsmarktes konkurrieren u. a. Auszubildende, Studierende, Geringverdienende und Sozialleistungsbeziehende um ein knappes Wohnungsangebot. Dabei haben wohnungslose Menschen oft die geringsten Chancen, eigenständig eine Wohnung anzumieten, da bei der Vergabe von privatem Wohnraum

neben finanziellen auch außerökonomischen Kriterien der Benachteiligung Zugänge beschränken (Krätke 1995).

Der Zugang zum Wohnungsmarkt ist unter anderem entlang ökonomischer Ressourcen, aber auch aufgrund von Stigmatisierungsprozessen gegenüber wohnungslosen Menschen ungleich verteilt (u. a. A. Holm 2021, Gille et al. 2024; bzgl. Othering vgl. Heibrock/Lenz 2022). Bezahlbarkeit, Verfügbarkeit und Zugänglichkeit von Wohnraum können Exklusionen nach sich ziehen, wovon insbesondere wohnungslose Personen betroffen sind (Krapp 2022). Zugleich ist Wohnen ein elementares Grundrecht und ein wesentlicher Baustein der Integration in die Gesellschaft. Um das Recht auf angemessenen Wohnraum (Art. 11, Abs. 1 UN-Sozialpakt) zu verwirklichen, bedarf es einer sozial gerechten Belegungssteuerung, die gezielt wohnungslose Menschen adressiert (Heibrock/Lenz 2016).

Eine Hoffnung auf Verbesserung der Situation wohnungsloser Menschen liegt im Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit (NAP-W) „Gemeinsam für ein Zuhause“, den die Bundesregierung der 20. Wahlperiode im April 2024 beschlossen hat. Dieser beinhaltet sozial- und wohnungspolitische Maßnahmen zur Überwindung von Wohnungslosigkeit und fokussiert dabei Prävention von Wohnungslosigkeit sowie die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum. Die Besonderheit bei der Umsetzung des NAP-W besteht im geplanten Zusammenspiel von Bund, Land und Kommune:

„Die große gesellschaftliche Querschnittsaufgabe der Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit kann der Bund auch aufgrund der föderalen Zuständigkeiten nicht allein bewältigen. Die konkrete Verbesserung der Prävention und die Vermittlung von wohnungslosen

Personen in Wohnraum geschehen in den Kommunen in eigener Hoheit. Der Bund und die Länder gestalten und verbessern die Rahmenbedingungen und Strukturen, damit die Kommunen in die Lage versetzt werden, lokal zu handeln“ (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen [BWSB] 2024: 6).

Bund, Länder, Kommunen und alle weiteren am NAP-W Beteiligten sind demnach aufgefordert, die bestehenden Maßnahmen zur Bewältigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit weiterzuentwickeln und zu verstärken sowie neue Maßnahmen zu entwickeln. Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot werden als gravierende Probleme angesehen, die es bis 2030 zu überwinden gilt. Allerdings sind die aufgelegten Maßnahmen und Programme zum Teil langfristig angelegt und bedürfen einer Vorlaufzeit, wie zum Beispiel die Etablierung besserer Rahmenbedingungen und Planungs- und Genehmigungsbeschleunigungen für den Wohnungsneubau.

Statt auf langwierigen und kostspieligen Neubau zu setzen, konzentriert sich die Stadt Karlsruhe bei der sozialen Wohnraumversorgung vor allem auf den Bestand. Dies erfolgt zum einen über die Akquise von Leerstandswohnungen aus privater Vermieter*innenhand und zum anderen über den Umbau von Bestandsimmobilien. Der Umbau hat gegenüber dem Neubau Vorteile, wie folgendes Zitat verdeutlicht:

„Allein durch Bauen, Bauen, Bauen scheint sich weder unsere Wohnungsnachfrage zu lösen, noch wird die Bezahlbarkeit benötigter Wohnungen gewährleistet. Schnell und kostengünstig geht es viel eher im Bestand. [...] Eine Antwort auf die Frage nach

zukunftsfähigem (Wohnungs-)Bau liefert daher das Prinzip der Umbaukultur“ (Nagel 2024: 205).

Anhand der kommunalen Belegungssteuerung der Stadt Karlsruhe wird im Folgenden dargestellt, inwiefern sich die am Wohnungsmarkt reproduzierende soziale Ungleichheit zugunsten einer lokalen Wohnungspolitik abmildern lässt. Ziel des Karlsruher kommunalen sozialen Wohnungsmarktes ist es, stabile und dauerhafte Wohnverhältnisse für Menschen in Wohnungsnotfällen zu schaffen.

Sozialer Wohnungsmarkt

Zum Stichtag 31. Januar 2024 waren gemäß Statistischem Bundesamt in Deutschland rund 439.500 Personen wegen Wohnungslosigkeit untergebracht, darunter ca. ein Drittel Geflüchtete aus der Ukraine. Im Bundesländervergleich folgt Baden-Württemberg mit 92.700 Personen (SM BW 2024: 52) zahlenmäßig an zweiter Stelle hinter Nordrhein-Westfalen. „Das Ausmaß der Wohnungslosigkeit erreicht in Baden-Württemberg traurige Spitzenwerte“ (ebd.), zumal es eine hohe Dunkelziffer gibt. In der Stadt Karlsruhe wird die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Personen regelmäßig durch die Sozialplanung erhoben. Die Statistik stellt eine wichtige Basis für das lokale Wohnungslosenhilfesystem dar, um Entwicklungen bei den betroffenen Haushalten erkennen und die Angebotsstruktur anpassen zu können. Entsprechend dem Bundes- und Landestrend hat sich auch in Karlsruhe die Zahl der ordnungsrechtlichen Unterbringungen erhöht, von 1.063 Haushalten im Jahr 2023 auf 1.165 Haushalte im Jahr 2024.

Haushalte in Armutslagen sind bei Anmietungen stärker durch Wohnkosten belastet als nicht armutsgefährdete Haushalte. Eine Mietbelastungsquote von über 30 Prozent des Haushaltseinkommens gilt als problematisch und stellt für viele Haushalte mit geringem Einkommen eine erhebliche Belastung dar (Holm et al. 2021)¹. Für armutsgefährdete Menschen lag die durchschnittliche Mietbelastungsquote in Baden-Württemberg im Jahr 2022 laut Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration sogar bei 44,8 Prozent (SM BW 2024: 10). Im gleichen Jahr fehlten dort 205 813 Sozialwohnungen; somit liegt Baden-Württemberg mit rund 20 Sozialwohnungen pro 1000 Miethaushalten deutlich hinter anderen Bundesländern und unter dem Bundesdurchschnitt (ebd.: 50).

Eine zeitlich begrenzte Bindung der Sozialwohnungen führt darüber hinaus dazu, dass diese nicht

„als dauerhaft preiswerter und sozial gebundener Wohnraum konzipiert [sind]. Stattdessen fördert der Staat (meist durch zinsgünstige Darlehen, aber auch durch Zuschüsse) Erhalt, Herrichtung oder Bau

¹ Der „ration approach“ berücksichtigt jedoch nicht die Einkommenshöhe und die Haushaltsstruktur. Während 30 Prozent des Haushaltseinkommens für einen Haushalt mit sehr geringem Einkommen eine große Belastung darstellt, ist dies für einen ‚reichen‘ Haushalt nicht unbedingt der Fall. Eine Alternative hierzu stellt der „residual income approach“ dar, der berücksichtigt, dass für Haushalte mit sehr geringem Einkommen auch prozentual geringere Mietkostenbelastungen eine erhebliche Belastung darstellen können (s. https://www.netzwerk-mieten-wohnen.de/site/assets/files/1075/praum_mythos_bezahlbarkeit.pdf, Abruf am 29.04.2025).

von Wohnungen, die für eine gemäß Förderungsbedingungen vereinbarte Dauer als Sozialwohnungen genutzt werden können“ (Schönig 2019: 168).

Auslaufende Bindungen erhöhen folglich deren Mangel. Vor diesem Hintergrund gibt es derzeit verstärkt Bemühungen, die Schaffung von sozial gebundenem Wohnraum zu fördern. Über die jeweiligen Landeswohnraumförderprogramme sollen unter anderem Belegungs- und Mietpreisbindungen gefördert werden (SM BW 2024: 25). Bezogen auf die Mietpreisbindung heißt dies, dass die Miete im Mietverhältnis gegenüber der ortsüblichen Vergleichsmiete eine Begrenzung bei der Bemessung der Miethöhe aufweisen muss (ebd.). Intention der Belegungsbindung ist es, dass ein Bezug der Wohnung nur durch Berechtigte erfolgen kann; in der Regel sind dies sozioökonomisch benachteiligte Haushalte mit Wohnberechtigungsschein. Allerdings ist die Anzahl der Bezugsberechtigten groß und es ist nicht gewährleistet, dass wohnungslose Menschen prioritären Zugang zu den Wohnungen haben.

Auch wenn die Förderung in den Neubau erhöht wurde, reicht diese bei Weitem nicht aus, um den Wohnungsbedarf zu decken, und kann die auslaufenden Mietpreisbindungen nicht kompensieren (SM BW 2024: 54). Das sinkende Angebot an bezahlbarem Wohnraum bei gleichzeitiger Reduzierung bzw. Stagnation des sozialen Wohnungsbaus kann u. a. dazu führen, dass Menschen in Armutslagen bei steigenden Mieten ihre Wohnung verlieren oder ihnen der Zugang zum freien Wohnungsmarkt aufgrund des Mangels verschlossen bleibt. Dies hat wiederum Auswirkungen auf die Zahl wohnungsloser oder von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen.

Die kommunale Ebene ist aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen des Wohnungsmarktes und deren soziale Folgen gefordert,

erschwinglichen Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Der Mangel an geförderten Sozialwohnungen ist bundesweit, so auch in der Stadt Karlsruhe, ein zentrales Thema. Die Zahl dieser Wohnungen hat in Karlsruhe zwischen 2009 und 2013 drastisch abgenommen – von 5.648 auf 3.808 Wohnungen – und stagniert seither auf diesem Niveau (s. Abbildung 1). Neben der Stagnation der Anzahl staatlich geförderter Sozialwohnungen sind die geringen Baufertigstellungen maßgeblich für eine Verknappung des Wohnungsmarktes mitverantwortlich. Im Jahr 2009 verzeichnete die Stadt Karlsruhe noch 923 Baufertigstellungen; in den Folgejahren ist deren Zahl (bis auf einige Peaks in den Jahren 2012, 2014 und 2018) stets auf 525 im Jahr 2022 und schließlich auf lediglich 162 Baufertigstellungen im Jahr 2023 gesunken.

Offensichtlich ist, dass der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum von Wohnungssuchenden somit in keiner Weise gedeckt ist. Allein im Jahr 2021 gab es bei der städtischen Volkswohnung GmbH 10.265 Mietinteressent*innen. In Karlsruhe hätten im Zeitraum von 2015 bis 2020 jährlich etwa 1.200 bis 1.300 neue Wohneinheiten entstehen müssen, um die Anspannung auf dem Wohnungsmarkt zu mildern (Stadt Karlsruhe 2021: 169). Im Durchschnitt wurden im Zeitraum zwischen 2011 und 2019 jedoch nur 635 neue Wohneinheiten realisiert (ebd.: 153)². Vonseiten des Sozialministeriums Baden-Württemberg (2024: 50) wird daher eindringlich die Schaffung von ausreichend verfügbarem bezahlbarem Wohnraum auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt postuliert. Aufgrund der Dringlichkeit des Problems ist rasches Handeln erforderlich.

² Im Jahr 2022 erfolgten 529 Baugenehmigungen für Wohnungen (Stadt Karlsruhe 2023c: 13), zur Zahlenentwicklung der Baugenehmigungen 2011 bis 2019 s. Stadt Karlsruhe 2021b.

Wohnraumakquise der Stadt Karlsruhe

Dass Neubau insbesondere in Ballungsgebieten mit wenig frei verfügbaren Flächen nicht die kurzfristige und alleinige Lösung sein kann, liegt auf der Hand. Der Karlsruher Weg der sozialen Wohnraumversorgung richtet sein Augenmerk daher aus zeitlichen, finanziellen und ökologischen Aspekten vorwiegend auf den Bestand, d. h. auf die konsequente Aktivierung von Wohnungsleerständen als „wirkungsvolle Strategie zur Sicherung von erschwinglichem Wohnraum“ (Schönig 2019: 174).

Im Rahmen dieser Strategie erwirbt die Stadt für zunächst zehn Jahre das Belegrecht für leerstehende Wohnungen bei den privat Vermietenden³ und die Mieter*innen sind vorwiegend wohnungslose Menschen. Diese können die Wohnung vorab besichtigen und erhalten bei Einzug nach einem einjährigen Nutzungsverhältnis einen eigenen Mietvertrag direkt mit den Vermietenden. Das einjährige Nutzungsverhältnis hat sich als vertrauensbildende Maßnahme für die Vermietenden erwiesen, um an wohnungslose Menschen zu vermieten. Weiterer Anreiz ist eine Mietausfallgarantie für fünf Jahre. Die Mieten entsprechen der lokalen Höhe der Kosten der Unterkunft (KdU). Über das Programm werden keine Substandard-Wohnungen, sondern angemessener Wohnraum akquiriert. Bei Bedarf erhalten die Vermietenden einen Sanierungszuschuss aus städtischen Haushaltsmitteln. Das Programm wird begleitet von Sozialer Arbeit, die auf Freiwilligkeit beruht.

³ Da die ersten Belegungsbindungen die Zehnjahresdauer erreicht haben, kann festgestellt werden, dass diese bereitwillig vonseiten der Vermietenden verlängert werden. Bei von Beginn an unbefristeter oder sehr langfristiger Belegungsbindung wäre die Zahl der Vermietenden, die ihre Wohnung zur Verfügung stellen, vermutlich deutlich geringer.

Die Wohnraumakquise ist ein wichtiger Faktor, um das Recht auf Wohnen umzusetzen: Durch die städtische Wohnraumakquise wurden in den Jahren 2005 bis 2023 1.288 Wohnungen akquiriert. Dies bedeutet für 3.104 Menschen – ein Großteil davon ehemals wohnungslos –, dass sie langfristig in erschwinglichem Wohnraum zur Miete leben. Pro Jahr erwirbt die Stadt Karlsruhe trotz geringer Leerstandsquote die Belegrechte für ca. 50 bis 60 neu hinzukommende Wohnungen. Über das Belegrecht werden zudem, entsprechend einer Mietpreisbremse, unangemessene Mieterhöhungen verhindert, da selbst bei Neuvermietung innerhalb der zehn Jahre die Mieten den Angemessenheitsgrenzen bei Sozialleistungsbezug entsprechen.

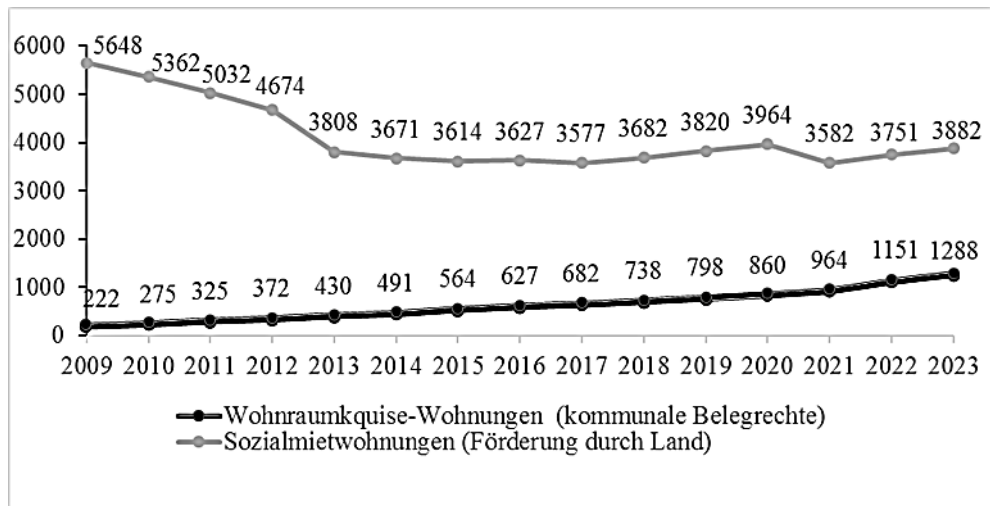


Abbildung 1: Staatlich geförderte Sozialwohnungen vs. Akquisewohnungen in Karlsruhe 2009 – 2023 (Heibroek/Lenz 2024)

Stellt man die Zahlenentwicklung des öffentlich geförderten Sozialwohnungsbestandes derjenigen der Belegrechte über die städtische Wohnraumakquise gegenüber (s. Abbildung 1), so wird deutlich, dass die Zahl der staatlich geförderten sozial gebundenen Wohnungen in den letzten Jahren deutlich stagnierte, während die Zahl der kommunal akquirierten Leerstandswohnungen kontinuierlich zugenommen hat. Das Wohnraumakquiseprogramm trägt also maßgeblich dazu bei, dem Stopp des öffentlich geförderten Sozialwohnungsbestandes entgegenzuwirken und diesen zu einem großen Teil zu kompensieren. Damit gleicht die kommunale Wohnungspolitik teilweise das durch staatliche Wohnungspolitik verursachte Defizit an Sozialwohnungen aus. Der kommunalen Ebene stehen beim Programm „Wohnraumakquise durch Kooperation“ ausschließlich kommunale Finanzmittel zur Verfügung. Als umso verständlicher erweist sich das Plädoyer von Lenz (2022), staatliche Förderpolitik im Sektor des Wohnens verstärkt auf die kommunale Ebene auszurichten und die Kommunen entsprechend finanziell auszustatten.

Während die Sozialwohnungen oft in bestimmten Stadtteilen oder Straßenzügen konzentriert sind⁴ und somit soziale Polarisierung verstärken können, ist das Akquiseprogramm dem Leitbild der sozialen Durchmischung verpflichtet; die Wohnungen sind quer über das Stadtgebiet verteilt. Da es sich bei der Akquise um Wohnungen im Bestand handelt, kann – im Vergleich zu Neubau – rasch und zudem flächensparend interveniert werden (zu flächensparenden Wohnformen als soziale Innovation vgl. Fuhrhop 2023).

Ein aktuelles Umbau-Beispiel bei der sozialen Wohnraumversorgung ist die in den 1970er-Jahren errichtete, jahrelang ungenutzte Paracelsusklinik,

⁴ Zur Übersicht über die Verteilung der Sozialwohnungen in den Karlsruher Stadtteilen s. Stadt Karlsruhe (2023b: 86).

nun „Haus Turmbergblick“. Die einstigen Operationsäle, Krankenzimmer und Verwaltungsräume wurden Ende 2021 zu 100 Ein- bis Vierzimmer-Apartments umgebaut, die zu 80 Prozent barrierearm und zwischen 35 und 90 qm groß sind; jede Wohnung hat einen eigenen Balkon. Die mietvertraglich gesicherten Wohnungen wurden an Menschen mit geringem Einkommen oder Transferleistungsbezug vergeben, zum Beispiel an Beschäftigte oder Auszubildende in den Pflegeberufen. Unter den neu eingezogenen rund 300 Bewohner*innen befinden sich ca. 50 ehemals wohnungslose Menschen, darunter viele Familien und Alleinerziehende. Um auch hier dem Leitbild der sozialen Durchmischung zu entsprechen, war ein sozialer Mix bei der Vergabe ausschlaggebend. Neu hinzu kommt im Jahr 2025 eine weitere umgebaute Bestandsimmobilie, die 130 Wohneinheiten für am Wohnungsmarkt benachteiligte Personen zur Verfügung stellt.

Ausblick

Gemäß Schönig (2017: 10) ist eine Neuorientierung von Wohnungspolitik notwendig, die „die soziale Wohnraumversorgung nicht als lediglich in Krisenzeiten zu rechtfertigende Intervention in den Markt betrachtet, sondern sie grundsätzlich als eine Notwendigkeit wohlfahrtsstaatlichen Handelns versteht“. Hierzu zählt sie auch die „institutionelle Organisation sozialer Wohnraumversorgung, die dazu beitragen könnte, ein Wohnungsmarktsegment zu schaffen, das den Mechanismen des Markts dauerhaft entzogen und demokratisch kontrollierbar bleibt“. Eine Möglichkeit, leistbaren, nachhaltigen und mietvertraglich abgesicherten Wohnraum langfristig zu sichern, wurde über das Karlsruher Programm „Wohnraumakquise durch Kooperation“ aufgezeigt. Anhand einer sozialen Belegungssteuerung, die vor allem wohnungslose Menschen adressiert, können die am freien Wohnungsmarkt gängigen

Exklusionsmechanismen durchbrochen werden. Ein kommunal gesteuerter Sozialer Wohnungsmarkt kann somit ein Baustein zur Lösung der drängenden Wohnungsfrage sein und helfen, stabile Wohnverhältnisse zu schaffen (Lenz/Heibroek 2022). Voraussetzung hierfür ist eine finanzielle Ausstattung der Kommunen, um diese Aufgabe bewältigen zu können. Eine konsequente Aktivierung von Leerstand wird auch vermehrt unter dem Aspekt der Wohnsuffizienz in Großstädten betrachtet. Wohnsuffizienz zielt darauf ab, ökonomische, soziale und ökologische Ressourcen zu schonen und den tatsächlichen Bedarf an Wohnraum in den Blick zu nehmen, z. B. durch Reduzierung von Wohnflächen und dessen Nutzung in einer ökologisch nachhaltigen Weise (Fuhrhop 2023). Eine Umbaukultur, die im Bestand ansetzt, trägt überdies zur Vermeidung von Flächenversiegelung bei. Neben der Schaffung und Erschließung von leistbarem Wohnraum ist der Wohnungserhalt essenziell, insbesondere für Menschen mit Armuts- und Wohnungslosigkeitserfahrung. Daher ist eine ganzheitliche Strategie notwendig, die vor allem auf die Stärkung präventiver Maßnahmen zielt (BWSB 2024: 5, SM BW 2024: 52, Ott 2017). Diesbezüglich sei auf das Karlsruher Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe '97 und weitere aktuelle umfassende Konzepte wie z. B. der Stadt Köln oder des Landes Thüringen verwiesen (vgl. Stadt Karlsruhe 2021–2025; Heibroek/Lenz 2024; Köln 2024; TMASGFF 2024).

Die kommunale Ebene ist aufgrund des dramatischen Rückgangs an staatlich geförderten Sozialwohnungen umso mehr gefordert, innovative Wege bei der sozialen Wohnraumversorgung zu gehen. Entsprechend den sozial- und wohnungspolitischen Maßnahmen im Rahmen des NAP-W liegt der Fokus der Stadt Karlsruhe neben der Versorgung mit bezahlbarem und angemessenem Wohnraum auf der Prävention von Wohnungslosigkeit. Seit 2007 setzt die Stadt Karlsruhe das vom Deutschen Städtetag (1987) empfohlene Fachstellenkonzept um. Damit können alle Hilfen von der Prävention,

der ordnungsrechtlichen Unterbringung bis zur sozialen Wohnraumversorgung aus einer Hand geleistet und zentral gebündelt werden. Dem Problem des Wohnungsnotfalls ist wirksam nur mit einer präventiven Ausrichtung und einer Gesamtstrategie gegen Wohnungsnotfälle zu begegnen. Zielführend hierfür ist zudem die Verankerung von Wohnungsnotfallhilfe zu einem festen Bestandteil jeder Sozialplanung (SM BW 2024: 56).

Die Überwindung von Wohnungslosigkeit bis 2030 ist ein ambitioniertes, aber wichtiges Ziel, um das Recht auf Wohnen umzusetzen. Die Implementierung eines Sozialen Wohnungsmarktes, der außerhalb der gängigen Marktmechanismen agiert und wohnungslose Menschen adressiert, kann ein essenzieller Baustein zu ihrer Umsetzung sein.

Quellen

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) (2024): Gemeinsam für ein Zuhause. Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit, unter <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/pm-kurzmeldung/nap-referentenentwurf.pdf> (abgerufen am 24.5.2024)

Deutscher Städtetag (Hrsg.) (1987): Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten – Empfehlungen und Hinweise, Köln

Fuhrhop, Daniel (2023): Der unsichtbare Wohnraum. Wohnsuffizienz als Antwort auf Wohnraumangel, Klimakrise und Einsamkeit, Bielefeld

Gille, Christoph et al. (2024): Zugang verweigert. Barrieren und Diskriminierung wohnungsloser Menschen am Wohnungsmarkt, in: Reihe Nutzer:innen- und Sozialraumforschung im Kontext Sozialer Arbeit, Nr. 10, unter: https://soz-kult.hsduesseldorf.de/forschung/forschungsaktivitaeten/einrichtungen/fspe/Documents/ZugangVerweigert_Final_web.pdf (abgerufen am 01.10.2024)

Heibrock, Regina/Lenz, Martin (2016): Soziologie in kommunaler sozialwirtschaftlicher Praxis am Karlsruher Beispiel sozialer Wohnraumversorgung benachteiligter Personen am angespannten Wohnungsmarkt, in: Stark, Carsten (Hrsg.): Sozialwirtschaft, Norderstedt, S. 91–120

Heibrock, Regina/Lenz, Martin (2017): Inklusion am lokalen Wohnungsmarkt kann mit Belegungssteuerung erreicht werden – trotz Wohnraumknappheit!, in: Schader Stiftung (Hrsg.): Reader zur Fachtagung „Die

Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik“, Darmstadt, S. 87

Heibrock, Regina/Lenz, Martin (2022): Die Karlsruher Wohnraumakquise als De-Labeling-Strategie, in: Sowa, Frank (Hrsg.): Figurationen der Wohnungsnot. Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen, Weinheim, S. 797–815

Heibrock, Regina/Lenz Martin (2024): Gesamtkonzept Wohnungsnotfallhilfe als Instrument kommunaler Steuerung im Sozialen Wohnungsmarkt; in: Lenz Martin/Langewitz, Oliver (Hrsg.): Karlsruher Schriftenreihe Wohnungssicherung am angespannten Wohnungsmarkt, Band 6, Göttingen

Holm, Andrej et al. (2021): Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten. Working Paper der Forschungsförderung Nr. 222, Düsseldorf

Krätke, Stefan (1995): Stadt – Raum – Ökonomie – Einführung in aktuelle Problemfelder der Stadtökonomie und Wirtschaftsgeographie, Basel

Krapp, Max-Christopher (2022): Wohnungspolitische Instrumente ohne Wirkung? Aktuelle Herausforderungen der sozialen Absicherung des Wohnens, in: Aus Politik und Zeitgeschehen, Bauen und Wohnen, 51-52/2022, S. 10–16

Lenz, Martin/Heibrock, Regina (2022): Sozialer Wohnungsmarkt – Beitrag zur Armutsprävention, in: Sozialwirtschaft 1/2022, S. 21–23

Lenz, Martin (2022): Soziale Wohnraumversorgung innovativ. Kommunalisierung als Chance, Baden-Baden

Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) (Hrsg.) (2024): Thüringer Strategie gegen Wohnungslosigkeit (2024) – Entwurf 15.03.2024, unter: https://www.tmasgff.de/fileadmin/user_upload/Allgemein/Veranstaltungen_und_Sonderseiten/Fachtag_Wohnungslosigkeit/2024-03-15_Entwurf_Strategie_Wohnungslosigkeit.pdf (abgerufen am 23.05.2024)

Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg (SM BW) (Hrsg.) (2024): Zweiter Bericht zur gesellschaftlichen Teilhabe – Wohnsituation armutsgefährdeter Menschen in Baden-Württemberg, Stuttgart

Nagel, Reiner (2024): Umbaukultur, in: Genz, Carolin/Schnur, Olaf/Aring, Jürgen (Hrsg.): Wohnwissen. 100 Begriffe des Wohnens, Berlin, S. 204–205

Ott, Heidi (2017): Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit: effektiv, effizient und eng kooperierend, in: NDV des Großdeutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V., 9/2017, S. 424–430

Praun, Carsten (2016): Der Mythos der Bezahlbarkeit. Zur wohnungspolitischen Relevanz von Faustregeln, unter: https://www.netzwerk-mieten-wohnen.de/site/assets/files/1075/praum_mythos_bezahlbarkeit.pdf (abgerufen am 29.04.2025)

Schönig, Barbara (2017): Wohnraum für alle?! Sechs Thesen. Zur wieder mal >neuen< Wohnungsfrage – ein Plädoyer für ein interdisziplinäres Gespräch, in: Schönig, Barbara/Kadi, Justin/Schipper, Sebastian (Hrsg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, Bielefeld, S. 11–27

Schönig, Barbara (2019): Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Vom Wohnungsbau für alle zum Ausnahmesegment, in: Wohnen, 69. Jg., S. 166-175

Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (2021): Stadtentwicklungsstrategie 2035 Wohnen und Bauen, Karlsruhe

Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (2023a): Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe '97 – 13. Sachstandsbericht 2023, Karlsruhe

Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (2023b): Statistisches Jahrbuch 2023, Karlsruhe

Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (2023c): Statistik aktuell. Bautätigkeit in Karlsruhe, Karlsruhe

Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (2025): Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe '97 – 14. Sachstandsbericht 2025, Karlsruhe (im Druck)

Stadt Köln (Hrsg.) (2024): Kölner Konzept zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit, unter: <https://ratsinformation.stadt-koeln.de/get-file.asp?id=977963&type=do> (abgerufen am 23.05.2024)

Über die Autor*innen

Regina Heibrock ist Sozialplanerin bei der Stadt Karlsruhe mit den Themen Armutsbekämpfung, Wohnungsnotfallhilfe, soziale Wohnraumversorgung.

Torsten Klein ist Leiter des Fachbereichs Soziales und Teilhabe in der Sozial- und Jugendbehörde der Stadt Karlsruhe.

Dr. Martin Lenz war bis September 2025 Bürgermeister für Soziales, Jugend, Schulen, Sport, Bäder, Migration und Soziale Wohnraumversorgung der Stadt Karlsruhe.

Kirche besitzt und schafft Raum

Ethische Ansprüche an das kirchliche Handeln im Grundstücks- und Wohnungssektor

Martin Schneider

Einleitung

Seit Jahren steigen in Metropolregionen die Wohnungskosten dramatisch. Die Haupttriebfeder ist der exponentielle Anstieg der Bodenpreise.¹

„Wenn in München Wohnungen für mehr als 20 € pro qm vermietet werden, im bayerischen [sic!] Wald hingegen nur für 5 € pro qm, so sind diese Unterschiede nicht primär der besseren Bausubstanz in München geschuldet, sondern der unterschiedlichen Wertigkeit des jeweiligen Standortes.“ (Löhr 2020: 2)

So müssen in München im Geschosswohnungsbau 79 Prozent der Kosten für den Erwerb des Baugrunds aufgewendet werden. Die reinen Baukosten machen nur einen Anteil von 21 Prozent aus. Im Jahr 2010 entfielen auf die

¹ Der Beitrag ist eine gekürzte und aktualisierte Fassung des 2021 im Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften erschienenen Textes „Ethische Ansprüche an das eigene wirtschaftliche Handeln. Zur Notwendigkeit von Standards für die Vergabe von kirchlichen Erbbaugrundstücken und Wohnimmobilien“ (Schneider 2021).

Grundstückskosten 8 Prozent, auf die Baukosten 92 Prozent (Vogel 2019: 35–39; Hoben 2019).

Obwohl die Kirchen aufgrund von Schrumpfungsprozessen über zahlreiche Immobilien verfügen, die für Pastoral oder Verwaltung nicht mehr benötigt werden, gibt es bisher nur vereinzelte Initiativen zur Schaffung günstigen Wohnraums. Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass dies in früheren Zeiten, in denen die Wohnungsnot besonders dringlich war, anders war. Dies gilt vor allem für die Zeit der Weimarer Republik und für die ersten zwei Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg (Emunds 2023). Zudem wurde in den 1960er- und 1970er-Jahren die Reform des Eigentums- und vor allem des Baubodenrechts maßgeblich von sozialkatholischen und -protestantischen Initiativen beeinflusst (Degan/Wustmans 2018). Die seit den 1980er-Jahren nahezu verstummten Stimmen der Kirchen sind mittlerweile wieder lauter geworden. Beispiele sind zum einen das im Juni 2020 veröffentlichte Papier „Mehr Teilhabe und Zusammenhalt durch gleichwertige Lebensverhältnisse. Ein kirchlicher Diskussionsbeitrag“ der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der deutschen Bischöfe, zum anderen der im März 2021 publizierte EKD-Text „Bezahlbar wohnen. Anstöße zur gerechten Gestaltung des Wohnungsmarktes im Spannungsfeld sozialer, ökologischer und ökonomischer Verantwortung“.² Es wird erkannt, dass es längst an der Zeit ist, die Wohnungs- und Bodenordnungspolitik in den Fokus der Aufmerksamkeit zu

² Weitere Bezugspunkte seitens der DBK zu boden- und wohnungspolitischen Fragen finden sich einerseits in Texten, die sich mit dem Schutz des Bodens und der Reduzierung des Flächenverbrauchs auseinandersetzen (DBK 2016; 2021), und andererseits in Studien der Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik (2018: 65; 2021: 72–73; 2024) zur sozial-ökologischen Transformation.

rücken. Im EKD-Text von 2021 wird dabei von drei Handlungsfeldern ausgegangen, die sich für die Kirchen ergeben:

„Sie sehen innerhalb ihres Auftrages zur öffentlichen Verantwortung die Aufgabe der ethischen Orientierung im öffentlichen Diskurs, sie sind mit ihren Kirchengemeinden, Beratungsstellen und Einrichtungen zur Wohnungslosenhilfe sozialdiakonisch tätig und sie sind als Eigentümer von Boden und Gebäuden in der Pflicht, mit diesen Gütern ethisch verantwortlich umzugehen.“ (EKD 2021: 6; vgl. ebd. 13–19, 47–50)

Die Ausgangsthese des vorliegenden Beitrags ist, dass die Kirchen in Deutschland ihre zivilgesellschaftliche und sozial-karitative Rolle in der Wohnungsfrage nur dann glaubwürdig wahrnehmen können, wenn sie auch an ihr eigenes wirtschaftliches Handeln sozial- und wirtschaftsethische Kriterien anlegen. Wie die (Erz-)Diözesen, Kirchenstiftungen, Orden, Verbände und sozialen Einrichtungen mit ihren nicht unerheblichen Liegenschaften und Immobilien umgehen, ist zum einen unter Bedingungen geringerer finanzieller Einnahmen eine wirtschaftsethische Herausforderung, zum anderen eine Anfrage an die moralische Glaubwürdigkeit.

In Form einer Diskursanalyse werden im Folgenden Argumente sortiert und bewertet, die im Umgang der Kirchen mit Wohnimmobilien und Grundstücken eine Rolle spielen. Darüber hinaus werden gerechtigkeits-theoretische Argumente aufgegriffen, um für die Einführung eines Kriterienkatalogs bei der Vergabe von Erbpachtgrundstücken zu plädieren. Diskussionen zu ethisch-nachhaltigen Geldanlagen werden einbezogen, um die Perspektive „Was mache ich mit den erwirtschafteten Gewinnen?“ zu weiten und die

Perspektive „Wie erwirtschaftete ich Gewinne?“ in den Fokus zu rücken. In einem letzten Schritt wird ausgehend von der Diagnose, dass dieses Niveau an wirtschaftsethischer Reflexion beim Umgang mit kirchlichen Liegenschaften und Immobilien noch nicht erreicht ist, dargelegt, warum es gerade bei der Boden- und Wohnungsfrage wichtig ist, Handlungsorientierungen jenseits von Barmherzigkeit aufzugreifen. Anzumerken ist, dass die behandelten Problematiken spezifische Herausforderungen für Metropolregionen wie München sind, in denen kirchliche Rechtsträger über erheblichen Bodenbesitz und über Immobilien verfügen. Für strukturschwache Regionen, in denen die Mieten, Immobilien- und Grundstückspreise eher stagnieren oder sogar sinken, ist die Ausgangslage eine andere, weil dort nicht einmal das kirchliche Vermögen gesichert werden kann (EKD 2021: 9–10).

Kontext: der Beitrag der Liegenschaften und Wohnimmobilien für die kirchliche Vermögensbildung

Die Kirchen in Deutschland befinden sich in einer tiefen Krise. Die Entwicklung geht bergab. Die im Jahr 2019 veröffentlichte „Langfristige Projektion der Kirchenmitglieder und des Kirchensteueraufkommens in Deutschland“ prognostiziert, dass die Anzahl der katholischen Gläubigen bis zum Jahr 2060 um 49 Prozent zurückgehen wird. Ein Blick auf die aktuellen Zahlen zeigt: Das ist wohl noch zu optimistisch gerechnet. 2024 wird der Anteil der christlich-konfessionell Gebundenen auf unter 50 Prozent sinken. Eng verbunden mit dem Mitgliederrückgang ist die Zukunft der kirchlichen Finanzen. Sinken die Mitgliederzahlen, erodiert auch die wichtigste Einnahmequelle, die Kirchensteuer. Parallel dazu steigen die Personalaufwendungen und Pensionslasten sowie die seit Jahren massiv zunehmenden Bau- und

Instandhaltungskosten. Es ist daher nicht verwunderlich, wenn die Kirche sich auf den unterschiedlichsten Ebenen fragen, wie sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben Erträge generieren (und Ausgaben nachhaltig reduzieren) kann. Vermehrt weisen in diesem Zusammenhang kirchlichen Finanzverantwortliche darauf hin, dass die Erträge aus Finanzanlagen, Mieten und Pachten steigen müssen. Teilweise ist dies schon der Fall. Zumindest in prosperierenden Ballungsräumen profitieren die kirchlichen Rechtsträger von den exponentiell steigenden Mieten und Preisen für Grundstücke. Vor diesem Hintergrund ergeben sich kritische Anfragen an das kirchliche Handeln im Wohnungssektor (Emunds/Goertz 2020: 168–171; Wiemeyer 2015: 5–6).

Im Fokus: die Vergabe von kirchlichen Grundstücken im Erbbaurecht

Die mögliche Rolle des Erbbaurechts für eine gerechte Bodenpolitik

Zunächst soll die Vergabe von Grundstücken in Form des Erbbaurechts reflektiert werden, denn dieser Sachverhalt passt sehr gut zu den stiftungs- und kirchenrechtlichen Vorgaben zur Werterhaltung und Zweckbestimmung. Im Erbbaurecht bleiben die kirchlichen Akteure Eigentümer des Bodens und können auch in Zukunft Einfluss nehmen auf die Nutzung der Immobilie (Emunds/Goertz 2020: 345). Während der Laufzeit des Vertrages ist der kirchliche Grundstückseigentümer weitgehend von Verpflichtungen in Bezug auf Bauunterhalt oder Haftungen befreit. Nach Ablauf der Vertragslaufzeit fällt das Erbbaurecht wieder zurück an den Grundstückseigentümer. Das bleibende Eigentum am Grundstück ermöglicht langfristig gesehen die Realisierung eingetretener Wertzuwächse am Grundstück. Zudem sichert die regelmäßige Pacht einen laufenden Ertrag, der für die Zweckbestimmung

eingesetzt werden kann. Auch in bodenpolitischer Hinsicht ist das Erbbaurecht ein erwünschtes Instrument, weil es Spekulationen mit Grund und Boden einzudämmen hilft (Löhr 2020; EKD 2021: 18). Auch wenn derzeit die im Erbbaurecht bebauten Grundstücke in Deutschland lediglich einen Anteil von um die drei Prozent ausmachen (Oefele/Winkler/Schlögel 2016: 19), gibt es ernst zu nehmende Signale, dass das Instrument das Schattendasein verlässt (Körper 2020; Weber 2020). Das Erbbaurecht, so die Hoffnung, kann ein Baustein sein für die „Rückgewinnung der kommunalen Steuerungsfähigkeit des Bodenmarkts“ (Löhr 2020: 7). Dirk Löhr nennt dies „kommunale Vorratspolitik“ (ebd.); sie stellt in seinen Augen „die Voraussetzung dar, um über den vorgelagerten Bodenmarkt auch den nachgelagerten Wohnungsmarkt in sozialer und städtebaulicher Hinsicht besser in den Griff zu bekommen“ (ebd.). Gerade weil die Kirchen ein bedeutsamer und erfahrener Akteur in der Erbbaurechtsszene sind, könnten sie hier eine positive Vorreiterrolle einnehmen. Allerdings ist eine Voraussetzung dafür, dass das vorrangige Ziel, das die Kirchen zur Nutzung des Erbbaurechts motiviert – nämlich das Bestreben, ihr Grundvermögen nicht zu schmälern – an soziale und ökologische Zielsetzungen gekoppelt wird (ebd.: 2). Dass dies kein völlig neuer Anspruch ist, zeigt zum einen die Tradition des „Abkinderns“³ des Erbbauzinses und zum anderen die Tatsache, dass die

³ Mit „Abkindern“ wird die familienfördernde Praxis bezeichnet, den Erbpachtzins um einen bestimmten Prozentsatz je Kind zu verringern.

„Erbpachtvergabe an Wohnungsgenossenschaften und die besondere Förderung von Wohnanlagen für sozial Schwächere in den Aufbaujahren nach dem Zweiten Weltkrieg eine große innerkirchliche und gesamtgesellschaftliche Dynamik entfalten konnte“ (Sachverständigengruppe 2021: 72–73).

Normative Kritik am Meistbietungsverfahren

Der wunde Punkt, an dem das Spannungsfeld zwischen Werterhalt und Gemeinwohlorientierung virulent wird, ist die Höhe des Pachtzinses. Allgemeiner gefragt: Nach welchen Kriterien werden Erbbaurechte vergeben? Traditionell geschieht dies über ein Meistbietungsverfahren. Demnach können Interessenten ein Gebot abgeben und der oder die Meistbietende erhält den Zuschlag (wie bei einer Versteigerung bzw. Auktion). Befürworter:innen rechtfertigen das Vorgehen zum einen damit, dass es Diskriminierungen verhindere und die Wahrscheinlichkeit von Korruption und ‚Vetternwirtschaft‘ minimiere. Die Teilnahmebedingungen seien gleich, jede und jeder könne sich daran beteiligen. Allen Menschen, unabhängig von Religion, Geschlecht, Herkunft, Verwandt- bzw. Bekanntschaft, werde eine gleiche und damit gerechte Chance auf ein Erbbaurecht ermöglicht. Zum anderen heben Befürworter:innen hervor, dass nur in einem Bieterverfahren der für eine verantwortungsvolle und transparente Entscheidung nötige tatsächliche Marktwert eines Grundstücks überhaupt erst ermittelt werden kann. Das Meistbietungsverfahren habe demnach den Vorteil, dass die fairen Teilnahmebedingungen kombiniert werden mit einem transparenten Preissystem. Niemand wird davon ausgeschlossen – und es gewinnt der- oder diejenige mit dem höheren bzw. besseren Gebot.

Die Kritiker:innen am Meistbietungsverfahren heben ein gewichtiges Gerechtigkeitsproblem hervor: Die Chancen, den Zuschlag zu erhalten (also den Wettbewerb zu gewinnen), sind ungleich verteilt – infolge ungleicher finanzieller Ressourcen und Marktmacht. Der oder die Stärkere wird sich durchsetzen. Ein Meistbietungsverfahren ist zwar in formaler Hinsicht gerecht und transparent. Es verletzt jedoch den Gerechtigkeitssinn, weil zum einen die ‚Stärkeren‘ von vornherein bessere Chancen haben, den Zuschlag zu erhalten, und zum anderen die Bedürfnisse der Wohnungssuchenden nicht berücksichtigt werden.

Ein zusätzliches Argument, das in normativer Hinsicht gegen ein Meistbietungsverfahren spricht, ergibt sich daraus, dass sich das Gut Boden merklich von einem „üblichen marktgängigen Gut“ unterscheidet: „Erstens braucht jeder wohnende Mensch Boden, und zweitens ist Boden nicht beliebig vermehrbar und immobil.“ (EKD 2021: 33) Die vor allem in Ballungsgebieten vorherrschende Knappheit von genügend Flächen führt „im Ergebnis zu einer starken Marktmacht des Bodenbesitzes [...], die sich ökonomisch in der Fähigkeit ausdrückt, hohe Preise verlangen und durchsetzen zu können“ (EKD 2021: 34). Weil zudem die Entscheidung, eine Wohnung in einer bestimmten Stadt zu suchen, durch berufliche und familiäre „Zwänge“ bestimmt ist,

„entfällt ein wesentliches Marktkorrektiv, das bei üblichen Gütern besteht, indem ohne großen Aufwand auf ein preisgünstigeres Produkt ausgewichen werden kann. Diese relativ geringe Preiselastizität der Nachfrage erhöht die Marktmacht der Anbietenden in Ballungs- und Zuzugsgebieten und führt in der Tendenz zu stark steigenden Mieten und Kaufpreisen.“ (EKD 2021: 35)

Was für den Bodenmarkt im Allgemeinen gilt, trifft auch für die Vergabe von Erbbaugrundstücken über ein Meistbietungsverfahren zu. Dieses ist dann nicht marktgerecht, wenn Erbbaurechtnehmer:innen keine Macht haben. Gerade in „engen Märkten“ ist dies der Fall, denn dort ergeben sich über ein Meistbietungsverfahren oft sehr hohe Erbbauzinssätze, auf die sich Wohnungssuchende „aufgrund ihrer Zwangslage“ (Löhr 2020: 218) einlassen.

Balance zwischen Marktgerechtigkeit und Gemeinwohlorientierung

Aus ethischer Perspektive muss vor allem die Orientierung am Marktwert problematisiert werden. Kann dem für kirchliche Stiftungen so wichtigen Gebot des Werterhalts nur dann entsprochen werden, wenn man sich daran orientiert? Das Bayerische Stiftungsgesetz (Art. 22 Abs. 1) spricht von einer „dauerhafte[n] und nachhaltige[n] Erfüllung des Stiftungszwecks durch das Vermögen der Stiftung“, aber nicht von einer Bindung an den Marktwert. Im Rahmen des Stiftungsrechts ist es möglich, einen moderaten Erbbauzins anzusetzen, „der auf Basis eines deutlich ermäßigten Bodenpreises bemessen wird“ (Löhr 2020: 222). Begründet werden kann dies damit, dass die Konstitution eines fairen Wohnungsmarkts ein Element der Daseinsvorsorge ist (ebd.; EKD 2021: 43, 53). Zudem entspricht es der Balance zwischen Marktgerechtigkeit und Gemeinwohlorientierung, die dem Erbbaurecht inhärent ist. Denn mit diesem kann eine Immobilie in die beiden Assetklassen „Grund und Boden“ sowie „Gebäude“ aufgeteilt werden. Auf diese Weise kann abgewogen werden, was den Marktkräften entzogen werden kann (Grund und Boden) und wo über die Marktkräfte Tauschgewinne erzeugt werden können (Gebäude) (Löhr 2020: 7).

Damit wird auch das Argument, dass das kirchen- und stiftungsrechtliche Verbot der Unterwertvergabe die Orientierung an sozialen und ökologischen Kriterien zumindest erschwert, gegenstandslos. Beim konzeptionellen Erbbaurecht wird nichts verschenkt und es geschieht auch keine Unterwertvergabe. Es wird darauf verzichtet, bei den Bodenpreisen von exponentiellen Steigerungen zu profitieren – weil dies ethisch nicht verantwortbar ist. Sich an ethischen Standards und Kriterien zu orientieren, ist – wie im Folgenden dargelegt wird – kein Akt der Barmherzigkeit. Es geht nicht nur darum, dass die kirchlichen Rechtsträger Erträge aus der Vermögensbildung für gute Zwecke einsetzen. Auch der ‚Reichtum‘, der für einen guten Zweck erwirtschaftet wird, muss nach sozial- und wirtschaftsethischen Standards erwirtschaftet werden. Natürlich muss der christlich-ethische Auftrag zu einem gemeinwohlorientierten und nachhaltigen Handeln „mit den jeweiligen örtlichen Kontexten und den Ressourcen der Eigentümer*innen vermittelt werden“ (EKD 2021: 50). Es muss aber in jedem Fall ausgeschlossen sein, dass eine kirchliche Stiftung „dem Ziel der Gewinnmaximierung unter Vernachlässigung der sozialen und ökologischen Aspekte“ (ebd.) folgt.

Konzeptvergabe im Erbbaurecht als Ausweg

Analysen von Dirk Löhr (2020: 218) zeigen, dass die Konzeptvergabe im Erbbaurecht, also eine Orientierung an sozialen und ökologischen Kriterien, einerseits zu mehr Marktgerechtigkeit führt, weil der Wettbewerb erhöht und Machtungleichgewichte zwischen Anbieter:innen und Nachfrager:innen minimiert werden. Andererseits hinaus können Konzeptvergaben zu einem gemeinwohlorientierten Bodenmarkt beitragen, denn mit ihnen lässt sich

„die Ausweitung des geförderten und kostengünstigen Wohnungsbaus steuern. Zudem können auch weitere Ziele wie preiswertes Wohneigentum für junge Familien oder spezifischer Wohnraum für Senioren oder Studierende zur Verfügung gestellt werden. Zuweilen zielen die entsprechenden Angebote auf gemeinwohlorientierte Wohnprojekte, Genossenschaften oder Baugemeinschaften ab.“ (Löhr 2020: 219)

So hat zum Beispiel die Stadt München im Rahmen ihres wohnungspolitischen Handlungsprogramms die Möglichkeit geschaffen, dass für den konzeptionellen Mietwohnungsbau soziale Kriterien festgeschrieben werden, auf deren Basis bei der Vergabe bzw. beim Verkauf städtischer Grundstücke vom Meistbietungsverfahren abgewichen werden kann. Dies gilt auch für die Vergabe von Erbbaurechten (Stadt München 2019).

Wenn wie oben vorgeschlagen die kirchlichen Rechtsträger in der Erbbauszene eine Vorreiterrolle einnehmen wollen, dann wäre es angebracht, sich zumindest an den ‚neuen‘ kommunalpolitischen Status quo anzupassen. Auch an soziale Zielsetzungen in der eigenen Tradition des Erbbaurechts könnte angeknüpft werden, wie sie vor allem im Abkindern des Erbbauzinseszinses zutage treten. So kann in der Erzdiözese München und Freising bei kinderreichen Familien der Erbbauzins um bis zu 20 Prozent reduziert werden. In diesen Fällen erhält also nicht automatisch der Höchstbietende den Zuschlag.

Die Kriterien der Governance und Glaubwürdigkeit

Unterscheidung zwischen Ertragserwirtschaftung und Ertragsverwendung

Eine Voraussetzung für diesen Schritt ist, dass die dem Kirchenrecht und staatlichen Stiftungsrecht inhärente Trennung zwischen Vermögensbildung und Zweckbestimmung relativiert und nicht mehr strikt zwischen Ertragserwirtschaftung und Ertragsverwendung getrennt wird. Bei Organisationen und Unternehmen spricht man in diesem Zusammenhang von der Verpflichtung, sich an Standards der Governance, also einer verantwortungsbewussten Unternehmensführung, zu orientieren (Sauter 2017: 525–727). Innerhalb von kirchlichen Einrichtungen wird die Orientierung an Standards der Governance aktuell vor allem dann virulent, wenn um die Einführung von Nachhaltigkeitsleitlinien gerungen und ein Nachhaltigkeitsmanagement eingeführt wird (Kiefer/Schalk 2020). Weit fortgeschritten ist auch der innerkirchliche Diskurs bei der Frage nach ethisch-nachhaltigen Vermögensanlagen (Emunds/Goertz 2020: 189–202). In diesem Feld wird nicht nur die Verwendung von Erträgen, sondern auch die Erwirtschaftung von Erträgen unter Zweckbestimmungs- bzw. ethischen Kriterien betrachtet. Dies wird unter anderem durch eine Verknüpfung der im Kirchenrecht im Vordergrund stehenden Sorgfaltspflicht mit dem Kriterium der Glaubwürdigkeit begründet:

„Die Finanzverantwortlichen in der Kirche – sei es in Diözesen, Verbänden, Hilfswerken, Orden, Pfarreien oder sozialen Einrichtungen – stehen vor der Herausforderung, ihren Aufgaben mit der Sorgfalt eines guten Ökonomen und zugleich mit einem ausgeprägten Gespür für die hohen ethischen Ansprüche der Kirche nachzugehen. Sie haben Rechenschaft über ihre Finanzentscheidungen abzulegen und

sollen zeigen, dass Kirche ihrem besonderen Auftrag auch in Finanzfragen sensibel und verantwortungsbewusst nachkommt. Widersprüche zwischen Verkündigung und Handeln gilt es auch in der Geldanlage zu vermeiden.“ (DBK/ZdK 2021: 9)

Argumentationsstränge für die Einführung eines sozial-ökologischen Kriterienkatalogs

Mit dem Kriterium der Glaubwürdigkeit rücken folgende Argumentationsstränge für die Einführung eines Kriterienkatalogs in den Fokus:

- Die Sorgfaltspflicht wird nicht nur auf den Werterhalt, sondern auch auf die Ertragserwirtschaftung bezogen; es soll sorgfältig geprüft und Rechenschaft darüber abgelegt werden, wo Vermögen angelegt wird. Zugleich wird das Kriterium der Zweckgebundenheit weiterentwickelt, indem nicht nur die Verwendung der Erträge aus den Vermögensanlagen etc. an den Zwecken der Kirche ausgerichtet wird, sondern auch das Wie des Erwirtschaftens der Erträge.
- In einem zweiten Schritt wird die Frage nach dem Wie des kirchlichen Wirtschaftens als eine Frage der Glaubwürdigkeit angesehen und mit dem Praxisanspruch des christlichen Glaubens verknüpft: „Christ:innen wollen ihren Glauben nicht nur bekennen, bezeugen und feiern, sondern auch leben, also in Handlungen, die dem Glauben entsprechen, ausdrücken und verwirklichen.“ (Emunds/Goertz 2020: 144). Dazu zählt auch die Praxis in nicht-religiösen Teilbereichen der Gesellschaft wie dem der Wirtschaft. Dies beginnt mit dem Lebensstil der Einzelnen. Nicht wenige Christ:innen sehen sich „durch ihren Glauben z. B. herausgefordert, nur Bekleidung zu kaufen, die unter

fairen Bedingungen produziert wurde“ (ebd.). Auch die gerechte Gestaltung der sozialen und ökonomischen Strukturen zählt dazu. In der kirchlichen Sozialverkündigung hat dieser Anspruch einen Niederschlag gefunden, der in der Öffentlichkeit durchaus Beachtung findet (Wirz 2018; Frambach/Eissrich 2016).

- Dass der Glaube Einzelner nur dann als glaubwürdig angesehen wird, wenn er sich im Lebensstil und in der Praxis widerspiegelt, gilt für die Institution Kirche umso mehr. Aber ihre christlich-ethischen Orientierungen und Positionen in Wirtschaftsfragen sind nur dann glaubwürdig, wenn ihnen auch die wirtschaftliche Praxis der Kirche entspricht (Emunds/Goertz 2020).

Selbstverpflichtung der Kirchen

In kirchlichen Stellungnahmen und Erklärungen zu gesellschaftspolitischen Themen werden diese Zusammenhänge seit Beginn der 1970er-Jahre gesehen. Immer noch wegweisend ist das Gemeinsame Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“, das der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) und die Deutsche Bischofskonferenz (DBK) 1997 veröffentlichten. Dieses endet konsequenterweise mit einem Abschnitt zu den „Aufgaben der Kirche“, in dem die beiden Kirchen auch ihr wirtschaftliches Handeln in den Blick nehmen:

„Es genügt nicht, wenn die Kirchen die wirtschaftlichen und sozialen Strukturen und die Verhaltensweisen der darin tätigen Menschen thematisieren. Sie müssen auch ihr eigenes Handeln in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht bedenken. Das kirchliche Engagement für

Änderungen in der Gesellschaft wirkt um so [sic!] überzeugender, wenn es innerkirchlich seine Entsprechung findet“ (EKD/DBK 1997: Nr. 243).

Explizit wird hier hervorgehoben, dass es für die Kirche eine Frage der Glaubwürdigkeit ist, die von ihr öffentlich vertretenen „Maßstäbe wirtschaftlichen Handelns [...] auch an sich selbst und das eigene wirtschaftliche Handeln anzulegen.“ (EKD/DBK 1997: Nr. 244) In der Passage, die dem kirchlichen Geld- und Grundvermögen gewidmet ist, gehen die Kirchenleitungen noch einen Schritt weiter und verpflichten sich, in der Vermögensverwaltung „*noch strengere Maßstäbe* anzulegen als wirtschaftliche Unternehmen“ (EKD/DBK 1997: Nr. 246, Herv. d. Verf.). Auch würden die Kirchen einer besonderen Verpflichtung unterliegen,

„in der Orientierung am Gemeinwohl Grundstücke für öffentliche und soziale Zwecke, vornehmlich für den sozialen Wohnungsbau gegebenenfalls in Erbpacht, zur Verfügung zu stellen, wie es vielerorts seit langem praktiziert wird“ (ebd).

Die erwähnten Leitlinien zu ethisch-nachhaltigen Investments zeigen, dass die Kriterien der Governance und der Glaubwürdigkeit bei Fragen der Finanzanlage zumindest reflektiert und für die Operationalisierung aufbereitet worden sind. Ethische Aspekte des Immobilieninvestments und des Umgangs mit Wohnimmobilien und Grundstücken sind dagegen bisher nur andeutungsweise unter die Lupe genommen worden (Emunds/Goertz 2020: 202).

Systemische Verankerung eines Kriterienkatalogs

Die heterogene kirchliche Eigentümerstruktur ermöglicht keine rechtlichen Durchgriffsmöglichkeiten von oben nach unten (DBK 2016: 45). Damit aber die Umsetzung von sozialen und ökologischen Zwecken nicht nur vom zufälligen, guten Willen von einzelnen Personen abhängig ist, „wäre es im Sinne eines längerfristigen sozialen [und ökologischen, M. S.] Engagements ein wichtiger Schritt, auf Gemeinde-, Stadtkirchen- oder Bistumsebene eine Liste von Kriterien zu entwickeln“ (Emunds/Goertz 2020: 343), und zwar erstens für die Vermietung von Wohnungen, zweitens für das Erbbaurecht und drittens für die Verpachtung von Kirchenland. Eine kontextuelle, ethisch verantwortete Entscheidungsfindung der betreffenden kirchlichen Gremien setzt Regeln und Verordnungen voraus, „die nach denselben Kriterien verfahren, zur konsequenten Anwendung dieser Regeln ermutigen und nicht einseitig auf das Erzielen eines möglichst hohen finanziellen Gewinns aus sind“ (EKD 2021: 50).

Im Bereich der Vermietung gibt es erste Schritte. Die Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik der Deutschen Bischofskonferenz bekräftigt

„das bei vielen, aber längst nicht allen Trägern bewährte Prinzip [...], kirchliche Immobilien jeweils zum Teil auch unter den ortsüblichen Marktpreisen zu vermieten, um bestimmte Wohnformen (z.B. Mehrgenerationenhäuser) und eine breite Mischung verschiedenster Sozial- und Einkommensmilieus zu fördern“ (Sachverständigengruppe 2021: 72).

Emunds und Goertz schlagen vor, ein 50-Prozent- oder Drittelungs-Konzept bei kirchlichen Immobilien anzuwenden, die nicht mehr pastoral genutzt und in die Nutzung als Wohnimmobilien überführt werden (Emunds/Goertz 2020: 344). Neben diesen Standards beim Bau von neuen Wohnungen auf kirchlichen Grundstücken bzw. bei der Vermietung von kirchlichen Wohnimmobilien muss darauf achtgegeben werden, dass „bei Wohnungen, die bereits mit sozialer Wohnraumförderung gebaut wurden, [...] sich kirchliche Eigentümer für eine Verlängerung oder Entfristung der Sozialbindung entscheiden“ (Emunds/Goertz 2020: 343). Auch bei kirchlichen Siedlungswerken bzw. Wohnungsbaugesellschaften gilt es darauf hinzuwirken, soziale und ökologische Zielsetzungen stärker zu gewichten (Emunds/Goertz 2019: 345–346; Becker 2018; Weyrosta 2019). Eine solche Ausrichtung ist aber nur möglich, „wenn die Generalvikare und Ökonomen der Diözesen, die Gesellschafter der Siedlungswerke sind, diese beschließen“ (Emunds/Goertz 2020: 345) und dafür Finanzmittel bereitstellen. Jonas Weyrosta (2019) hat in Christ & Welt das katholische Siedlungswerk München (KSWM) positiv hervorgehoben, weil dieses sich im Juli 2019 für die eigenen 3.000 Wohnungen zu einem Mietendeckel verpflichtet hat. Demnach dürfen die Mieten des KSWM für mindestens drei Jahre nicht mehr angehoben werden. Die Erzdiözese München und Freising ist zu 99 Prozent Gesellschafter des KSWM und hat diese Entscheidung vom Juli 2019 unterstützt sowie darüber hinaus bereits 2016 das Eigenkapital des Siedlungswerks um rund 25 Mio. Euro aufgestockt – und damit mehr als verdoppelt. Dies und der seit vielen Jahren praktizierte Verzicht der Erzdiözese auf mögliche Gewinnausschüttungen des Siedlungswerks sollen dem Unternehmen zusätzlichen Spielraum zur Errichtung von bezahlbarem Wohnraum schaffen. Seit Oktober 2019 verzichtet die Erzdiözese auch in ihrem im Eigenbestand befindlichen Wohnungen für drei Jahre auf Mieterhöhungen.

Im zweiten, im vorliegenden Beitrag im Fokus stehenden Bereich, der Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht, gibt es demgegenüber wenig Bewegung. Wie dargelegt werden oft – mit Verweis auf das Kirchenrecht und die staatlichen Stiftungsgesetze – das Kriterium des Bestandserhalts und das Verbot einer Unterwertvergabe angeführt, die eine stärkere Ausrichtung an sozialen und ökologischen Kriterien verhindern würden. Das konzeptionelle Erbbaurecht wäre anschlussfähig an die eigene kirchliche Praxis. Diesen Ansatzpunkt zu nachvollziehbaren sozialen und ökologischen Kriterien weiterzuentwickeln, ist eine wichtige Zukunftsaufgabe. Dabei muss vor allem darauf geachtet werden, dass die Rolle der stark gestiegenen und immer noch steigenden Bodenpreise ausgeschaltet bzw. relativiert wird – und auf diese Weise ein zentraler Preistreiber bei den aktuellen Wohnkosten abgeflacht wird.

Der dritte Bereich, die Verpachtung landwirtschaftlicher Nutzfläche nach ökologischen und sozialen Kriterien, wurde im vorliegenden Beitrag bisher nur gestreift. Unterschiede ergeben sich vor allem aus der Dauer und damit Flexibilität der Erbpachtverträge. Ein Erbbaurecht wird üblicherweise für 75 bis 99 Jahre vergeben, landwirtschaftlich genutzte Flächen werden viel kürzer, ca. für 10 bis 15 Jahre, verpachtet. Der Vergleichspunkt zur Vermietung und zum Erbbaurecht liegt aber darin, dass man auch hier der Verantwortung, die aus dem Landeigentum erwächst, besser gerecht zu werden versucht und der dauerhafte und nachhaltige Erhalt des Stiftungsvermögens zur Finanzierung der Stiftungszwecke nicht mehr rein monetär definiert werden soll. In dem sozialetischen Expertentext zum „Schutz des Bodens“, den die Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz 2016 veröffentlicht hat, wird der kirchliche Umgang mit dem Eigentum an Grund und Boden auf den Prüfstand gestellt:

„Entsprechend der dargelegten christlichen Werte und im Sinne einer allgemeinen gesellschaftlichen Vorbildfunktion sollten diese Flächen idealerweise entweder selbst ökologisch nachhaltig bewirtschaftet werden oder es sollte eine entsprechende Bewirtschaftungsweise bei der Verpachtung vertraglich festgeschrieben werden.“ (DBK 2016: 44)

Auch in Papieren von 2018, 2021 und 2024 empfiehlt die Deutsche Bischofskonferenz den deutschen (Erz-)Bistümern bei der Verpachtung land- und forstwirtschaftlicher Flächen ein „transparentes Vergabeverfahren“, in dem „die Auswahlkriterien für potenzielle Pächterinnen und Pächter sowie die Ausgestaltung der Pachtzinse eine nachhaltige, einschließlich ökologische Landwirtschaft fördern“ (DBK 2018: 6; 2021: 104; 2024: 65–67). Die Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik der Deutschen Bischofskonferenz hebt in ihrer Studie von 2021 zum einen den „dringende[n] Klärungsbedarf“ in dieser Sache hervor, zum anderen verweist sie auf den

„gesamtgesellschaftlichen Signalcharakter, wenn es gelänge, die vielen Verteilungskonflikte, die eine Umstellung der Verpachtungspraxis in einzelnen Pfarrgemeinden und Kirchenstiftungen nach sich ziehen würde, frühzeitig mit den unterschiedlichen Interessenvertreter/innen zu erörtern und dann auch auf der Grundlage geteilter Wertvorstellungen eine gemeinsame Regelung zu finden“ (Sachverständigengruppe 2021: 73–74).

Handlungsbegründungen und -orientierungen jenseits von Barmherzigkeit und Caritas

Wenn Kommunen sich für eine Konzeptvergabe im Erbbaurecht entscheiden, dann nehmen sie ihre Verantwortung wahr, die Bereitstellung eines angemessenen und bezahlbaren Wohnraums als Daseinsvorsorge anzusehen. Diese Strategie ist nicht einfach ein Akt der Barmherzigkeit. Das Vermögen, der Wertzuwachs des Grundstückes, bleibt der Kommune ja erhalten. Es wird auch nicht vollständig auf eine positive Rendite verzichtet (Emunds/Goertz 2020: 344). Mit der Konzeptvergabe können Gemeinwohlorientierung und Marktgerechtigkeit miteinander verknüpft werden (Löhr 2020).

In den Begründungsstrategien von kirchlich Verantwortlichen wird demgegenüber viel stärker auf das Barmherzigkeitsmotiv rekrutiert, um das soziale Engagement im Wohnungsbereich zu rechtfertigen (Weyrosta 2019). Dies ist für die Grundlegung von sozialen Diensten in der Wohnungslosen- und Obdachlosenhilfe ein naheliegender Zugang. Bei der Vermietung von kirchlichen Wohnimmobilien und die Vergabepaxis im Erbbaurecht sollte aber eine wirtschafts- und sozialetische Begründung gewählt werden. Es ist zwar richtig, dass man mit der Bindung an soziale und ökologische Kriterien auf eine mögliche höhere Rendite verzichtet und Maßnahmen für die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum nur zusammen mit Entscheidungen über den Umfang anderer Aktivitäten zur Erfüllung der kirchlichen Grundaufträge getroffen werden können. Wenn aber so argumentiert wird, besteht die Gefahr, am falschen Punkt anzusetzen. Barmherzigkeit basiert auf dem Modus des Gebens und Schenkens. Die im Kirchenrecht genannte Zweckbestimmung zielt genau auf diese Logik. Von dem Vermögen, das die Kirche hat, soll sie ihre Grundaufträge erfüllen, unter anderem den der Caritas. Ein

Anliegen des vorliegenden Beitrages ist es, deutlich zu machen, dass die Einführung von sozialen und ökologischen Kriterien bei Vermietung und Erbpachtvergabe von Immobilien keine ‚barmherzige‘ Schenkung ist, sondern eine Bindung an ethische Standards, deren Einhaltung auch von anderen öffentlichen Akteuren erwartet wird. Jedes Unternehmen, das sich an ethische Standards in den Produktionsprozessen hält, ‚verzichtet‘ auf Erträge – aber nicht aus Gnade und Barmherzigkeit, sondern aus wirtschafts- und unternehmensethischen Gründen. Wenn nun die Kirche in ihrer Sozialverkündigung ethische Standards begründet und einfordert, müsste es selbstverständlich sein, sich in der eigenen wirtschaftlichen Praxis daran zu halten, wenn nicht sogar an sich selbst noch höhere Ansprüche zu stellen. Im Grunde stehen die kirchlichen Eigentümer:innen – und hier vor allem die kirchlichen Stiftungen – vor einer Herausforderung, die das deutsche Stiftungswesen im Allgemeinen meistern muss: „die Trennwände zu beseitigen zwischen Geldanlagen und Förderungen“ (Hartung/Heuser 2021: 22).

Quellen

Becker, Andreas B. (2018): Werden die kirchlichen Wohnungsunternehmen ihrem Auftrag gerecht? Fragen eines sachkundigen Beobachters, in: *Amo-International* 12/3, S. 24–30

DBK (Deutsche Bischofskonferenz) (2016): *Der bedrohte Boden. Ein Expertentext aus sozialetischer Perspektive zum Schutz des Bodens*, Bonn

DBK (2018): *Schöpfungsverantwortung als kirchlicher Auftrag. Handlungsempfehlungen zu Ökologie und nachhaltiger Entwicklung für die deutschen (Erz-)Diözesen*, Bonn

DBK (2020): *Mehr Teilhabe und Zusammenhalt durch gleichwertige Lebensverhältnisse. Ein kirchlicher Diskussionsbeitrag*, Bonn

DBK (2021): *Vom Wert der Vielfalt – Biodiversität als Bewährungsprobe der Schöpfungsverantwortung. Ein Expertentext der Arbeitsgruppe für ökologische Fragen der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz*, Bonn

DBK/ZdK (Zentralkomitee der deutschen Katholiken) (2021): *Eine Orientierungshilfe für Finanzverantwortliche katholischer Einrichtungen in Deutschland, 2., aktualisierte Auflage*, Bonn

Degan, Julian/Wustmans, Clemens (2018): Gerechte Vermögensverteilung – ein verstummter Diskurs der Kirchen? In: *Sozialer Fortschritt* 67 (2018), S. 433–452

Diözesanrat der Katholiken der Erzdiözese München und Freising (2019): *Bezahlbarer Wohnraum für alle. Leitlinien und Handlungsperspektiven aus*

christlicher Perspektive, unter: <https://www.erzbistum-muenchen.de/cms-media/media-47950420.pdf> (abgerufen am 16.07.2025)

EKD (Evangelische Kirche in Deutschland) (2021): Bezahlbar wohnen. Anstöße zur gerechten Gestaltung des Wohnungsmarktes im Spannungsfeld sozialer, ökologischer und ökonomischer Verantwortung, Hannover

EKD/DBK (1997): Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland, Bonn/Hannover

Emunds, Bernhard (2023): Wohnungsbau und Wohnungspolitik „auf Katholisch“, in: Große Kracht, Hermann/Spieß, Christian (Hrsg.): Wohlfahrtspolitik in Zeiten der Säkularisierung. Analysen und Reflexionen, Frankfurt a. M./New York, S. 249–274

Emunds, Bernhard/Goertz, Stephan (2020): Kirchliches Vermögen unter christlichem Anspruch. Unter Mitarbeit von Julian Degan und Prisca Patenge, Freiburg i. Br.

Frambach, Hans/Eissrich, Daniel (2016): Der dritte Weg der Päpste. Die Wirtschaftsideen des Vatikans, Konstanz/München

Hartung, Manuel J./Heuser, Uwe J. (2021): Steckt das Stiften in der Krise? Vier Führungskräfte aus der Philanthropie reden darüber, wie sich der deutsche Stiftungssektor verändern muss., in: DIE ZEIT Nr. 5/2021 (28.01.2021), S. 21–22, unter: <https://www.zeit.de/2021/05/philanthropie-stiftung-foerderung-kapital-ise-bosch-ursula-gather> (abgerufen am 16.07.2025)

Hoben, Anna (2019): Ein Quadratmeter für 160 000 Euro, in: Süddeutsche Zeitung vom 30.08.2019, unter:

<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-grundstueckspreis-immobilien-bodenrichtwert-1.4580410> (abgerufen am 16.07.2025)

Kiefer, Mattias/Schalk, Benedikt (2020): Best-Practice-Beispiele aus den Diözesen: So wird die Kirche klimaneutral, in: Herder Korrespondenz Spezial: Verlorenes Paradies. Wie viel Religion die Rettung der Schöpfung braucht, S. 43–46

Körber, Marianne (2020): Auf fremdem Boden. Wer in Erbpacht baut, braucht weniger Eigenkapital, weil er nur den Bau finanzieren muss, aber nicht das Grundstück. Lohnt sich das? In: Süddeutsche Zeitung vom 22.02.2020, unter: <https://www.sueddeutsche.de/geld/erbbaurecht-haus-bauen-verkaufen-1.4803982> (abgerufen am 16.07.2025)

Löhr, Dirk (2020): Marktgerechte Erbbaurechte. Wie Kommunen über Erbbaurechte bezahlbares Wohnen ermöglichen können, Wiesbaden

Oefele, Helmut Freiherr von/Winkler, Karl/Schlögel, Jürgen (2016): Handbuch des Erbbaurechts, 6. Auflage, München

Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik (2010): Mit Geldanlagen die Welt verändern? Eine Orientierungshilfe zum ethikbezogenen Investment, Bonn

Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik (2018): Raus aus der Wachstumsgesellschaft? Eine sozialethische Analyse und Bewertung von Postwachstumsstrategien, Bonn

Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik (2021): Wie sozial-ökologische Transformation gelingen kann. Eine interdisziplinäre Studie im Rahmen des Dialogprojektes zum weltkirchlichen Beitrag der katholischen

Kirche für eine sozial-ökologische Transformation im Lichte von Laudato si', Bonn

Sachverständigengruppe Weltwirtschaft und Sozialethik (2024): Ernährungssicherheit, Klimaschutz und Biodiversität: Ethische Perspektiven für die globale Landnutzung. Eine interdisziplinäre Studie im Rahmen des Dialogprojektes zum weltkirchlichen Beitrag der katholischen Kirche für eine sozial-ökologische Transformation im Lichte von Laudato si', Bonn

Sautter, Hermann (2017): Verantwortlich wirtschaften. Die Ethik gesamtwirtschaftlicher Regelwerke und des unternehmerischen Handelns, Marburg

Schneider, Martin (2021): Ethische Ansprüche an das eigene wirtschaftliche Handeln. Zur Notwendigkeit von Standards für die Vergabe von kirchlichen Erbbaugrundstücken und Wohnimmobilien, in: Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften 62 (2021), S. 243–267, unter:

<https://doi.org/10.17879/jcsw-2021-3549> (abgerufen am 16.07.2025)

Stadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2019): Wohnungspolitisches Handlungsprogramm: „Wohnen in München VI“ 2017–2021, München

Vogel, Hans-Jochen (2019): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar, Freiburg i. Br.

Weber, Stefan (2020): Eigentümer auf Zeit. Viele Städte vergeben Erbbaurechte aktuell zu einem niedrigeren Prozentsatz. Wie das funktioniert und was dabei zu beachten ist, in: Süddeutsche Zeitung vom 22.02.2020, unter: www.sueddeutsche.de/geld/immobilienkauf-eigentuemmer-auf-zeit-1.4803987 (abgerufen am 16.07.2025)

Weyrosta, Jonas (2019): 3 Zimmer, Kirche, Bad. In den Städten werden Wohnungen knapp und teuer. Was tun die Kirchen? In: Christ & Welt 41/2019, S. 1

Wiemeyer, Joachim (2015): Für mehr Transparenz und Mitbestimmung bei den Kirchenfinanzen. Sozialethische Überlegungen zu Einnahmen, Ausgaben und Vermögen der katholischen Kirche, in: AmosInternational 9/2, S. 5-9

Wirz, Stephan (2018): Kapitalismus – ein Feindbild für die Kirchen? Zürich

Über den Autor

Prof. Dr. Martin Schneider ist Professor für Moraltheologie und Sozialethik an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, School of Transformation and Sustainability.

Wohnungspolitische Lobbyarbeit

Handlungsmöglichkeiten für die Wohnungslosenhilfe in den Kommunen – auf dem Weg zur Überwindung der Wohnungslosigkeit bis 2030

Stephan Nagel

Der vom Bundeskabinett im April 2024 verabschiedete Nationale Aktionsplan Wohnungslosigkeit (BMWSB 2024) hat viele der mit ihm im Vorfeld verbundenen Hoffnungen nicht erfüllt. Er genügt in weiten Teilen eher den Anforderungen eines Leitbildes als denen eines konkreten Plans zur Erreichung des formulierten Ziels: Überwindung der Wohnungslosigkeit bis 2030. An Maßnahmen findet sich wenig mehr als eine Zusammenstellung der bereits existierenden Programme in Bund und Ländern. Nüchtern ist dabei festzustellen: Das, was bereits auf den verschiedenen Ebenen in den letzten Jahren zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit unternommen wurde, hat die jetzige Situation der extrem hohen Wohnungslosigkeit nicht verhindern können und kann deshalb auch nicht geeignet sein, die jetzige Situation wieder aufzulösen und die Wohnungslosigkeit zu überwinden – schon gar nicht bis 2030 (genauer: Nagel 2024). Der Nationale Aktionsplan Wohnungslosigkeit (NAP-W) bietet also den Kommunen wenig Unterstützung bei der Überwindung der Wohnungslosigkeit. Aber auch wenn die Kommunen und Landkreise in dieser Frage aktuell weitgehend auf sich selbst gestellt sind, entbindet dies sie nicht davon, aus eigenem Interesse selbst intensiv an der Überwindung der

Wohnungslosigkeit bis 2030 zu arbeiten. Es kommt ohnehin in ganz besonderem Ausmaß auf die Kommunen an, denn hier wird gebaut, hier werden wohnungslose Haushalte in Wohnraum vermittelt, hier werden ausreichend und konzeptionell taugliche wohnbegleitende Hilfen für wohnungslose Haushalte zur Verfügung gestellt – oder eben nicht.

Dieser Beitrag wirbt dafür, dass die Wohnungsnotfallhilfen der Freien Wohlfahrtspflege sich energisch für die Entwicklung wohnungspolitischer Strategien auf kommunaler bzw. regionaler Ebene einsetzen. Die Überlegungen erfolgen vor dem Hintergrund langjähriger wohnungspolitischer Aktivitäten im Diakonischen Werk Hamburg, in der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW) Hamburg und zusammen mit weiteren Akteuren im Bündnis für eine neue soziale Wohnungspolitik in Hamburg.

Sozialplanung – Wohnungsnotfallhilfeplanung

Eine konkrete und qualifizierte Wohnungsnotfallhilfeplanung mit inhaltlich und zeitlich definierten Zielen zur Überwindung der Wohnungslosigkeit in einer Region ist ein zentrales Element, um zielgerichtet und planvoll gegen Wohnungslosigkeit vorzugehen (vgl. auch OECD 2024; Jordan 2017; Lenz; Heibroek 2024). Wenn es diese in einer Region nicht gibt, sollten die Akteure der Wohnungsnotfallhilfen für die Entwicklung einer Wohnungsnotfallhilfeplanung werben. Im idealtypischen Sozialplanungszyklus werden Sozialplanungsprozesse häufig als Regelkreise beschrieben, in denen nach einer Auftragsklärung sich die Zielentwicklung, Bestandserhebung und -darstellung, Bedarfsanalyse und -prognose, Maßnahmenentwicklung, Evaluation und (weiterentwickelnde) Fortschreibung idealerweise fortlaufend wiederholen (MAIS 2011: 43).

Der Sozialplanungszyklus beginnt mit der Auftragsklärung. Auf Bundesebene wurde das Ziel, die Wohnungslosigkeit bis 2030 zu überwinden, von der vergangenen Ampelregierung formuliert und mit der Vorlage des NAP-W ein Rahmen für die Umsetzung geschaffen. Auch auf der lokalen oder regionalen Ebene sollte sich die Politik dieses Ziel in einem ausdrücklichen Beschluss zu eigen machen und mit dem Auftrag an die Verwaltung verbinden, eine entsprechende Wohnungsnotfallhilfeplanung auszuarbeiten. Die Ausgangsbedingungen sind in den Regionen sehr unterschiedlich, je nachdem, ob das Bundesziel auf kommunaler Ebene bereits angenommen wurde und ernsthaft verfolgt wird oder nicht.

Wenn es diesen Beschluss oder diese Selbstverpflichtung nicht gibt, sind die Akteure der lokalen bzw. regionalen Wohnungsnotfallhilfen gefordert, für diese Programmatik zu werben. Oft ist es sinnvoll, (Bündnis-)Partner wie etwa Mietervereine, Bürgerinitiativen, Initiativen der Flüchtlingssolidarität, Gewerkschaften oder sozial orientierte Wohnungsunternehmen für diese Forderung und den weiteren Prozess zu gewinnen.

Zudem kann es sinnvoll sein, dass die Akteure der Wohnungsnotfallhilfen programmatisch in Vorleistung gehen und konkrete wohnungs- und sozialpolitische Maßnahmen und Verfahrensvorschläge machen, um so nicht nur mit Problembeschreibungen, sondern auch mit konkreten Vorschlägen zu zeigen, dass und wie das Problem Wohnungslosigkeit überwunden werden kann, und auf diese Weise dafür zu werben, sich des Themas mit hoher Priorität anzunehmen.

Mit der Vorstellung von Lösungsvorschlägen können sich die Akteure der Wohnungsnotfallhilfen auch als kompetente Partner bei der Entwicklung

und Durchführung von Maßnahmen zur Überwindung der Wohnungslosigkeit in der Region empfehlen. Etwa in diesem Sinne hatte auch die AGFW Hamburg 2022 ein Eckpunktepapier für einen Hamburgischen Aktionsplan formuliert, der im Frühjahr 2024 aktualisiert wurde (AGFW 2024).

Ein weiterer Schritt im idealtypischen Sozialplanungskreislauf ist die Bestandsaufnahme. Es geht um relevante Daten und Informationen zum Ausmaß der Wohnungslosigkeit, zur Sozialstruktur der Betroffenen, zu den Bedarfslagen, den bereits getroffenen Maßnahmen, Wohnungsbestands- und Wohnungsbedarfsdaten sowie um eine Erfassung und Beschreibung der Angebote der Wohnungsnotfallhilfen und weiterer benachbarter bzw. komplementärer Angebote.

Mit der Wohnungslosenstatistik des Statistischen Bundesamtes liegen auf Landkreisebene bzw. auf der Ebene der Städte bundesweit vergleichbare, jährlich aktualisierte Daten zur Wohnungslosigkeit vor. Mit diesen Daten ist schon ein wichtiger Teil auch der lokal spezifischen Problembeschreibung leistbar: Umfang der Wohnungslosigkeit, Sozialstruktur der Wohnungssuchenden, Haushaltsgrößen, Dauer der Wohnungslosigkeit etc.

Regional unterschiedliche Verteilung der Wohnungslosigkeit

Die vom Statistischen Bundesamt für Anfang 2024 festgestellten 439.500 untergebrachten wohnungslosen Personen verteilen sich auf die Gemeinden/Landkreisen der Republik, bezogen auf die jeweilige Bevölkerungszahl, extrem unterschiedlich. Im Wohnungslosenbericht der Bundesregierung sind die Wohnungslosenquoten in ihrer räumlichen Verteilung visualisiert.

Auch in den Großstädten ist die Quote sehr unterschiedlich: Pro 10.000 Einwohner hat Hamburg 170,7; Stuttgart deutlich weniger, nämlich 131,02; Berlin 124,9 und Frankfurt 121,6 untergebrachte Wohnungslose (BMWSB 2025: 92).

Die Herausforderungen, die mit dem Vorhaben Überwindung der Wohnungslosigkeit bis 2030 verbunden sind, unterscheiden sich also regional stark, und entsprechend müssen auch die regionalen Antworten unterschiedlich sein.

Wohnungsnotfallberichterstattung – Monitoring

Für die Wohnungsnotfallhilfeplanung und das Monitoring der Wirkungen ergriffener Maßnahmen sind neben der Bundesstatistik zur Wohnungslosigkeit weitere Daten von Bedeutung. Im bereits genannten Eckpunktepapier der AGFW Hamburg (2024) wurde ein Monitoringsystem vorgeschlagen, mit dem die wesentlichen Kennzahlen beobachtet, zusammengeführt und bewertet werden sollen: Angaben zu Art und Umfang der Wohnungslosigkeit (Zugänge, Abgänge, zur Entlassung aus Einrichtungen vorgesehene Personen), differenzierte Erfassung der Wohnraumvermittlungen an Wohnungslose, der gelungenen und gescheiterten Prävention, differenzierte wohnungspolitische Rahmendaten (unter anderem Wohnungsbestand, WA-gebundener Bestand, Versorgungsquoten von Wohnungsnotfällen, Neubau, Leerstandsquote, Mietbelastungsquoten) sowie der Stand der Entwicklung der Wohnungsnotfallhilfen (Details: AGFW 2024: 4f). Es geht also um Daten, die der Bestandsaufnahme und Problemanalyse sowie dem Controlling und der Evaluation dienen. Fast alle diese Daten liegen bereits an unterschiedlichen Stellen vor,

werden jedoch in Hamburg noch nicht im Rahmen einer Wohnungsnotfallberichterstattung regelmäßig zusammengeführt und bewertet.

Formulierung von Zielen und strategischen Grundorientierungen

Angesichts der politischen Diskussionen und Beschlüsse auf EU- und Bundesebene sind die im Sozialplanungskreislauf angesprochenen Punkte Leitbildentwicklung und Zielbildung wahrscheinlich relativ leicht auf die kommunale bzw. regionale Ebene zu übertragen. Das Hauptziel ist geklärt: Es geht um die Überwindung der Wohnungslosigkeit bis 2030 sowie um die Definition spezifischer Ziele, bezogen auf einzelne Zielgruppen, besondere spezifische lokale Problemstellungen, Versorgungslücken und Ähnliches.

Orientiert an Empfehlungen unter anderem der FEANTSA haben wir uns in Hamburg außerdem für die Definition grundlegender strategischer Orientierungen ausgesprochen und die folgenden vier vorgeschlagen:

1. „Verringerung des Zuflusses in die Wohnungslosigkeit“ (durch Prävention, Mietersozialberatung, förderliche Regelungen im Bereich KDU [SGB II und XII], keine institutionellen Entlassungen in die Wohnungslosigkeit),
2. „Maximierung des Abflusses in Wohnraum“ (unter anderem durch Regeln für besseren Zugang zu Wohnraum, Quoten für wohnungslose Haushalte),
3. „Stabilisierung von Mietverhältnissen von ehemals Wohnungslosen mit sozialen Schwierigkeiten durch die Weiterentwicklung und den Ausbau wohnbegleitender Hilfen“ sowie

4. gezielte Bevorzugung „besonders benachteiligter und gefährdeter unter den wohnungslosen Menschen bei der Wohnraumversorgung“ (AGFW 2024: 3).

Programmatische Grundorientierungen: spezifische wohnungspolitische und sozialpolitische Maßnahmen für Wohnungslose

Die wohnungspolitische Kritik an den herrschenden Zuständen beschränkt sich vielfach – allzu oft auch aus Kreisen der Wohnungsnotfallhilfen – auf die Forderung, die Zahl der öffentlich geförderten Wohnungen v. a. durch Neubau zu vermehren, ggf. ergänzt durch die Forderung, generell die Mietpreisentwicklung zu dämpfen. So richtig und notwendig beides ist, reichen diese Orientierungen zumindest in angespannten Mietmärkten bei Weitem nicht aus, um Wohnungslose mit Wohnraum zu versorgen. Viele Gruppen sind nicht nur wegen ihres Einkommens, sondern aufgrund von Vorbehalten diskriminiert und ausgegrenzt. Dies gilt in ganz besonderem Maße für wohnungslose Menschen. Hiergegen kann der Bau von Sozialwohnungen allein nur wenig ausrichten, denn Wohnungslose konkurrieren mit beliebteren, oft in Arbeit stehenden Interessenten, die ebenfalls auf Sozialwohnungen angewiesen und zum Bezug berechtigt sind. Wohnungslose Haushalte stehen am Ende der Kette und ziehen in dieser Konkurrenz meist den Kürzeren.

Neben Maßnahmen zur Begrenzung der Mietpreissteigerungen (im Bestand und bei Neuvermietungen) und neben dem Neubau von Sozialwohnungen muss die Zugänglichkeit der vorhandenen Wohnungsbestände für Benachteiligte auf dem Wohnungsmarkt verbessert werden, und es müssen

Instrumente geschaffen werden, die gezielt wohnungslose Haushalte mit Wohnraum versorgen.

Herzstück jeder Strategie, Wohnungslosigkeit zu bekämpfen, sind die wohnungspolitischen Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgung Wohnungsloser mit Wohnraum. Je nach lokalen Rahmenbedingungen können diese sehr unterschiedlich ausfallen. Das wohnungspolitische Programm der BAGW (2001) und einige Empfehlungen der BAGW, wie etwa die Empfehlung „Bezahlbaren Wohnraum schaffen“ (BAGW 2018) und die Empfehlungen zur Gestaltung der Hilfen für High Need Clients (BAGW 2022), das Eckpunktepapier der AGFW Hamburg (2024) sowie der Beitrag von Busch-Geertsema und Henke in diesem Band, enthalten eine Fülle wohnungspolitischer, sozialpolitischer und hilfesystembezogener Handlungsansätze und Maßnahmen.

Zurückdrängen intentionaler, struktureller und nicht intendierter Diskriminierung

Viele Personengruppen sind auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt und werden diskriminiert. Dies gilt umso stärker, je größer der Mangel v. a. erschwinglicher Wohnungen ist. Die Marktmacht der Anbieterseite ist auf dem Wohnungsmarkt aufgrund seiner besonderen Bedingungen grundsätzlich sehr viel höher als auf anderen Märkten. Unter der Bedingung eines Mangels ist die Marktmacht der Anbieter auf dem Wohnungsmarkt gegenüber den Nachfragern nahezu grenzenlos, sofern und soweit diese Macht nicht durch politische Programme und Maßnahmen gezielt eingeschränkt oder konterkariert wird.

Betroffen von Diskriminierung und Ausgrenzung auf dem Wohnungsmarkt sind viele Gruppen: arme Haushalte, kinderreiche Haushalte, junge Menschen, Migranten, erwerbslose Haushalte, überschuldete Haushalte, Menschen mit psychischen Erkrankungen. Die Diskriminierung und Ausgrenzung von wohnungslosen Haushalten ist jedoch besonders extrem. Dies belegt ein weiteres Mal eindrücklich die jüngst zusammen mit Erfahrungsexperten durchgeführte Studie „Zugang verweigert“ (Gille et al. 2024). Das „Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz“ (AGG) bietet gegen die Diskriminierung Wohnungsloser leider kaum eine Handhabe (vgl. Krennerich 2018: 13).

Die gesellschaftlich dominierenden Vorstellungen von obdachlosen und wohnungslosen Personen sind geprägt von den Wahrnehmungen und medialen Bildern der kleinen Gruppe besonders hilfebedürftiger, häufig verletzter Menschen im öffentlichen Raum, die im Einzelfall zu Recht oder Unrecht als ‚Obdachlose‘ oder ‚Wohnungslose‘ identifiziert werden. Vor der Folie dieses Bildes entfalten sich auf unterschiedlichen Ebenen Stigmatisierungsprozesse, die die Diskriminierung und Ausgrenzung der als wohnungslos oder obdachlos bezeichneten Menschen von der Wohnungsversorgung verschärfen und verstetigen. Dabei befindet sich die Wohnungslosenhilfe grundsätzlich im schwer auflösbaren Dilemma, dass sie in und mit ihrer Arbeit dazu beiträgt, die Nutzer ihrer Einrichtungen als ‚Wohnungslose‘ oder ‚Obdachlose‘ erkennbar zu machen. Das kann sich auf die Anschrift oder den Namen von Einrichtungen beziehen, die z. B. die Aussicht, eine bestimmte Wohnung zu erhalten, rapide verschlechtern können. Aber auch Programme, die die Versorgung von Wohnungslosen mit Wohnraum verbessern sollen, machen Wohnungssuchende oft erst als ‚Wohnungslose‘ erkennbar und können den paradoxen Effekt haben, ihre Wohnungsversorgung zu erschweren, weil von der Wohnungswirtschaft ‚Probleme‘ erwartet werden.

Alle Akteure in diesem Feld sollten sich in ihrem Handeln dieser Problematik bewusst sein und in ihren Äußerungen sowie den Darstellungen ihrer Arbeit Stereotypen über Menschen ohne Wohnung strikt vermeiden, aktiv Vorurteile und Vorbehalte abbauen und dabei die Vielfalt (Diversität) der Lebenslagen von Menschen in Situationen der Wohnungslosigkeit zeigen. Die erdrückende Mehrzahl der Menschen ohne Wohnung ist zwar in einer schwierigen Lebenssituation, aber nicht verelendet.

Die Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt ist oft eine Fortsetzung der Diskriminierung, die diese Gruppe auch in anderen Lebensbereichen erfährt. Treffen bei Personen(-gruppen) mehrere Diskriminierungsmerkmale zusammen (Intersektionalität), kumulieren die Benachteiligungen und der Ausschluss vom Wohnungsmarkt kann besonders massiv und langandauernd sein.

Es werden zwar durchaus positive Ergebnisse von Antistigmaaktivitäten berichtet, so beim Abbau von Vorurteilen und Ängsten gegenüber psychisch kranken Menschen (z. B. Kerkemeyer & Achtert 2021). Jedoch werden in der soziologischen Forschung Bemühungen, Diskriminierung durch Aktivitäten zum Abbau von Vorurteilen zu bekämpfen, insgesamt und schon lange sehr skeptisch beurteilt. Denn Vorurteile sind nicht einfach nur „falsche Annahmen [...], die durch Argumente widerlegt werden können“ – sie sind vielmehr „Ausdruck und Folge sozialer Konflikte“, die „überlegene Gruppen in einem Machtbalance-Kampf verwenden, zur Behauptung ihrer sozialen Überlegenheit“ (Scherr 2012: 22f.). Lebensbedingungen und Verarbeitungsformen von Diskriminierung, also die „Folgen sozialer Benachteiligung“, werden als „Eigenschaften von Benachteiligten und diese Eigenschaften als Ursachen ihrer Situation“ behauptet – darin besteht die „trickreiche Logik des Vorurteils“ (ebd.). Diese Zusammenhänge unterstreichen, warum konkrete Programme,

die exklusiv wohnungslose Haushalte in Wohnraum vermitteln, so wichtig sind und eine einfache Vermehrung des Angebots an preisgünstigen Wohnungen nicht ausreichend ist.

Weitergehend ist Diskriminierung nicht nur Ergebnis von Einstellungen und individuellen Handlungen, also intentionaler Diskriminierung, sondern auch von politischen, ökonomischen und rechtlichen Strukturen, also struktureller Diskriminierung durch Armut, Bürgergeldregelungen, Aufenthaltsrecht, Bildungswesen sowie Ergebnis der in den privaten und öffentlichen Organisationen und Verwaltungen eingespielten „ganz normalen“ Arbeitsweisen von Organisationen und den dort eingespielten Deutungsmustern und Entscheidungsroutrinen“ (Scherr 2018: 278). Ein bekanntes Beispiel: Die Dauer von Verwaltungsvorgängen für die Bewilligung der Kosten der Unterbringung bei der Anmietung von Wohnraum führt nicht selten dazu, dass angebotene Wohnungen anderweitig vergeben werden. Auch weit verbreitete Regeln zum ‚Risikomanagement‘ bei Wohnungsunternehmen wie die Beibringung von Schufa-Auskünften und Mieterzeugnissen bzw. Vorvermieterbescheinigungen, die überschuldete Haushalte faktisch vom Wohnungsmarkt ausschließen, sowie die Faustregel, dass die Miete nicht mehr als 30 Prozent des Nettoeinkommens ausmachen soll, um Mietausfallrisiken zu reduzieren, zählen zu diesen ‚normalen Arbeitsweisen und Routinen‘, die arme und wohnungslose Menschen strukturell diskriminieren.

Zurückdrängen diskriminierender Leitbilder und Diskurse

Wohnfähigkeit – Wohnunfähigkeit: Es gibt darüber hinaus eine Reihe von wirkmächtigen Leitbildern bzw. Denkfiguren, die zur Ausgrenzung von Wohnungslosen beitragen. Hierzu gehört z. B. auch die Vorstellung, dass viele wohnungslose Menschen ‚nicht wohnfähig‘ seien. Die Überzeugung,

dass ‚Wohnfähigkeit‘ erst einmal durch Beratung, Therapie und Trainings in Sonderwohnformen hergestellt werden muss, ist in Sozialarbeit wie in Politik und Verwaltung weit verbreitet, obwohl sie seit Jahrzehnten einer fundierten Kritik unterzogen wurde (Nagel 2015). Die „Ideologie der angeblichen Wohnunfähigkeit der wohnungslosen Menschen“ (BAGW 2001: 14) wurde durch den Aufbau der ambulanten Hilfe, die Wohnungslosen zu Wohnungen verhalf, ‚praktisch‘ widerlegt, meinte die BAGW in ihrem Grundsatzprogramm 2001. Tatsächlich lebten und leben Idee und Praxis der vermeintlichen ‚Wohnunfähigkeit‘ in weiten Teilen der Republik weiter und wurden in den letzten ca. zehn Jahren durch die breite Rezeption des Housing-First-Ansatzes erneut herausgefordert.

Sogwirkung: Das Beschwören von Sogwirkungen ist eine Art Allzweckwaffe im Wettbewerb der Schändlichkeiten im Handeln und Unterlassen von deutschen Behörden und Politikern im Umgang mit Wohnungslosen. Verbesserungen in der Qualität der (ordnungsrechtlichen) Unterbringung, die Ausweitung der Öffnungszeiten in Winternotprogrammen werden unter Verweis auf die befürchtete Sogwirkung auf Wohnungslose aus anderen Städten, Bundesländern und dem Ausland abgewehrt. Die Räumungen von Plattenbauten werden mit dem Argument der Sogwirkung begründet. Zugänge in soziale Unterstützung oder Programme der Wohnungsversorgung werden an Mindestaufenthaltsdauern in den Städten gebunden. Die rechtlichen und prozeduralen Hürden für den Zugang in die sozialen Sicherungssysteme für EU-Bürger wurden mit diesem Argument erhöht.

Da das Argument der Sogwirkung in vielen Städten vorgebracht wird, droht im Ergebnis hinsichtlich Qualität und Zugänglichkeit der Unterstützungssysteme ein Unterbietungswettbewerb zwischen den Städten. Dabei sind die vorgebrachten Argumente für die Existenz von Sogwirkungen in der

Regel äußerst schwach, ignorieren Untersuchungen, welche die Bedeutung von Sogwirkungen für schwach oder nicht gegeben halten, und halten mit dem Wiederkäuen von einzelnen Begebenheiten stattdessen die anekdotische Evidenz hoch. Unabhängig davon, ob es Sogwirkungen gibt und wie stark diese gegebenenfalls wären, sind Sogwirkungsargumente in ethischer Hinsicht vollständig abzulehnen und zumindest in Fragen der Unterbringung und der sozialen Mindestabsicherung in rechtlicher Hinsicht unzulässig und völlig verfehlt.

Soziale Mischung: Auch die Leitidee einer ‚guten sozialen Mischung‘ von Stadtteilen und Vierteln verstärkt die Ausgrenzung wohnungsloser und insgesamt armer Menschen von der Wohnungsversorgung. Denn in aller Regel werden Strategien guter sozialer Mischung von Kommunen dazu genutzt, Wohnviertel mit relativ günstigem Wohnungsbestand aufzuwerten und für Bessergestellte attraktiv zu machen – nicht jedoch dazu, in wohlhabenden Quartieren verstärkt günstigen und sozialen Wohnungsbau zu betreiben. Nachbarschaftsproteste der Alteingesessenen, Bauvorschriften und Grundstückspreise würden ein solches Vorgehen auch schwer machen. Auch viele Wohnungsunternehmen verfolgen Strategien einer Mischung in Bezug auf ihre Häuser mit dem Effekt, dass Migranten, Wohnungslose etc. bei der Wohnungsvergabe benachteiligt werden, wenn etwa in einem Haus oder Block bereits mehr als X Prozent Vertreter dieser Gruppe leben. Die Wohnungswirtschaft kann von einer ‚besseren sozialen Mischung‘ ökonomisch profitieren, die Lebensqualität armer Menschen verbessert sich aber nicht, wenn wohlhabende Nachbarn zuziehen. Die Folgen von Strategien der sozialen Mischung in armen Stadtteilen sind steigende Mietpreise und Verdrängung armer Haushalte bzw. die Reduktion des Angebots günstigen Wohnraums in einer Region.

Sickertheorie: Die Sickertheorie behauptet verkürzt, dass auch durch Neubau von höherpreisigen Wohnungen durch Umzugsketten Wohnungen in größerem Ausmaß für ärmere und arme Haushalte frei werden würden und also auch diesen bei der Wohnungsversorgung nützen. Tatsächlich kommt zumindest auf angespannten Märkten durch preistreibende Modernisierungen, durch Mietpreissprünge bei Neuvermietung und überhaupt durch die kaufkräftige Nachfrage der Mittelschichten, die das durch Neubau frei werdende Angebot aufsaugen, bei den armen Haushalten nichts oder fast nichts an. Selbst bei relativ günstigen Mietangeboten kommen diese meist nicht zum Zuge, sondern es erhalten solventere und in der sozialen Stratifikation höherstehende Bewerber den Zuschlag.

Fazit: Aufgaben und Orientierungen der Wohnungsnotfallhilfen

Der Bund bietet mit dem Nationalen Aktionsplan wenig Unterstützung für das Erreichen des 2030-Ziels. Die Kommunen sind weitgehend auf sich allein gestellt und müssen handeln. Die Wohnungsnotfallhilfen sind gefordert, sich für entsprechende Zielstellungen auf lokaler/regionaler Ebene einzusetzen und konkrete Lösungsvorschläge für das Erreichen des Ziels der Überwindung der Wohnungslosigkeit vorzulegen. Eine Orientierung an Sozialplanungsmodellen kann dafür hilfreich sein. Besonders wirksame Instrumente der Wohnungsversorgung und der Stabilisierung ehemals wohnungsloser Personen in Wohnraum sollten identifiziert und ggf. auf die regionalen Bedarfe angepasst und in den Mittelpunkt der Lobbyarbeit gestellt werden.

Ebenso sollten Diskriminierung bei der Wohnraumversorgung und die sie stützenden Diskurse und Leitbilder zurückgedrängt werden. Der erste Beitrag

dazu ist, dass die Wohnungsnotfallhilfen in ihrer Öffentlichkeits- und fachpolitischen Lobbyarbeit nicht selbst, und sei es unabsichtlich, entsprechende Orientierungen bestätigten und stärken. Vorurteile und ausgrenzende Praktiken sind nur schwer oder kaum mittels Aufklärung aus der Welt zu schaffen, weil sie eher Ergebnis gesellschaftlicher Unterdrückungsverhältnisse sind als deren Ursache.

Vorurteile und interessengeleitete Einstellungen und Denkfiguren sind gegen gute Argumente, harte Fakten und reiche empirische Forschung sehr widerstandsfähig. Das heißt nicht, dass auf ethisch und wissenschaftlich fundierte sowie auf Argumente pragmatischer Vernünftigkeit setzende Gegenargumentationen oder Antistigmaaktivitäten verzichtet werden sollte. Wichtiger aber als solche sind konkrete vor allem auf die Vermittlung von Wohnraum an Wohnungslose zielende Maßnahmen und soziale Hilfen für diese Personen in Wohnungen. Quoten, die auf einen Nachteilsausgleich für wohnungslose, insbesondere langjährig wohnungslose Menschen zielen, sind dafür ein ganz wichtiges Instrument. In der Gleichstellungspolitik der Geschlechter sind solche temporären Bevorzugungen zum Ausgleich von Nachteilen verbreitet und kaum umstritten. In der Fachdiskussion in den Wohnungsnotfallhilfen werden dagegen unter Bezug auf Gerechtigkeitserwägungen häufig grundlegende Bedenken geäußert – andere bräuchten die Wohnungen doch auch dringend. Dabei wird übersehen, dass wohnungslose Personen vielfältigen Diskriminierungsprozessen auf dem Markt ausgesetzt sind, und der Bedarf nach einer passenderen (größeren, kleineren, näher am Arbeitsplatz gelegenen, günstigeren) Wohnung weniger existenziell ist, als gar keine eigene Wohnung zu haben.

Quellen

AGFW (2024): Eckpunkte für einen Aktionsplan zur Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit in Hamburg bis 2030 – Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg, unter: https://www.agfw-hamburg.de/download/AGFW-Eckpunkte-Aktionsplan-Wohnungslosigkeit_Stand-04_24.pdf (abgerufen am 08.03.2025)

Albrecht, Günter (1975): Obdachlose als Objekte von Stigmatisierungsprozessen, in: Brusten, Manfred/Hohmeier, Jürgen (Hrsg.): Stigmatisierung 1. Zur Produktion gesellschaftlicher Randgruppen, Darmstadt, S. 79–107

Alisch, Monika (2022): Durchmischtes Wohnen – eine Erweiterung, in: Hannemann, Christine/Hilti, Nicola/Reutlinger, Christian (Hrsg.): Wohnen: Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung, Stuttgart, S. 292–296

BAGW (2001): Für eine Bürger- und gemeindenahe Wohnungslosenhilfe. Grundsatzprogramm der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., unter: https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/DOK/DOK_20_Grundsatzprogramm_BAGW.pdf (abgerufen am 08.03.2025)

BAGW (2018): Bezahlbaren Wohnraum schaffen, Wohnraum für wohnungslose Menschen akquirieren, Empfehlung, unter: https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_17_Wohnraum_beschaffen.pdf (abgerufen am 08.03.2025)

BAGW (2022): Dauerhaftes und sicheres Wohnen in Mietwohnungen für Menschen mit besonderen Hilfebedarfen (High Need Clients), Empfehlung der BAGW, unter:

https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_22_Wohnen-High_Need_Clients_lang_A4_web.pdf (abgerufen am 08.03.2025)

BMWSB (2024): Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024: Gemeinsam für ein Zuhause, unter: https://www.bmwsb.bund.de/Shared-Docs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/NAP.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen am 08.03.2025)

BMWSB (o. J.) (2025): Wohnungslosenbericht der Bundesregierung [2024]. Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit, Berlin

Brüchmann, Katharina/Busch-Geertsema, Volker/Henke, Jutta/Schöpke, Sandra/Steffen, Axel (2022): Wohnungslose ohne Unterkunft und verdeckt Wohnungslose in Nordrhein-Westfalen – Ergebnisse einer Befragung, Düsseldorf, unter <https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/abschlussbericht-mags-befragung.pdf> (abgerufen am 08.03.2025)

Gille, Christoph/Liesendahl, Arnd/Müller, Michael/van Rießen, Anne (2024): Zugang verweigert. Barrieren und Diskriminierung wohnungsloser Menschen am Wohnungsmarkt, Reihe: Nutzer:innen- und Sozialraumforschung im Kontext Sozialer Arbeit, Nr. 10/2024, Düsseldorf, unter: https://diskriminierungneindanke.de/wp-content/uploads/2024/03/ZugangVerweigert_Final_web.pdf (abgerufen am 08.03.2025)

Gurr, Thomas/Becker, Nikolas/Debicki, Sonja/Petsch, Franziska (2022): „... und wir sind dann ja nur der Abfall, die unterste Schicht, die nicht mehr dabei ist.“ Über Stigmatisierungserfahrungen der von Obdachlosigkeit Betroffenen, in: Sowa, Frank (Hrsg.): Figurationen der Wohnungsnot. Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen, Weinheim/Basel, S. 402–425

Holm, Andrej (2009): Soziale Mischung zur Entstehung und Funktion eines Mythos, in: Forum Wissenschaft, Nr. 1/2009, S. 23–26

Jordan, Rolf (2017): Wohnungsnotfallhilfeplanung als Entwicklungsinstrument, in: Specht, Thomas/Rosenke, Werena/Jordan, Rolf/Giffhorn, Benjamin (Hrsg.): Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, Berlin, S. 75–86

Kämper, Andreas/Ratzka, Melanie (2018): Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte 2018 in Hamburg. Auswertungsbericht, unter: <https://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2024/177652/> (abgerufen am 08.03.2025)

Kerkemeyer, Linda/Achtert, Katharina (2021): Entstigmatisierung psychischer Erkrankungen. Scoping Review zu Interventionen und Bestandsaufnahme von Best-Practice-Beispielen. Ergebnisbericht, unter: https://www.gkv-buendnis.de/media/pdf/publikationen/Bericht_Entstigmatisierung_psychischerErkrankungen_bf.pdf (abgerufen am 08.03.2025)

Krennerich, Michael (2018): Ein Recht auf (menschenwürdiges) Wohnen?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 25–26, S. 9–14

Lenz, Martin/Heibroek, Regina (2024): Auf dem Weg nach 2030. Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe als Instrument kommunaler Sozialplanung im Sozialen Wohnungsmarkt, in: wohnungslos, Nr. 4, S. 137–140

Lingg, Eva (2022): Durchmischtes Wohnen – eine Grundlegung, in: Hanneemann, Christine/Hilti, Nicola/Reutlinger, Christian (Hrsg.): Wohnen: Zwölf Schlüsselthemen sozialräumlicher Wohnforschung, Stuttgart, S. 278–291

MAIS (2011): Moderne Sozialplanung ein Handbuch für Kommunen, Ministerium für Arbeit und Soziales des Landes NRW, Düsseldorf, unter: https://broschuerenservice.mags.nrw/files/download/pdf/handbuch-sozialplanung-nov2017-pdf_von_moderne-sozialplanung_vom_mags_1033.pdf (abgerufen am 08.03.2025)

Nagel, Stephan (2015): Wohn(un)fähigkeit – ein Wiedergänger in der Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Nr. 3–4, S. 82–87

Nagel, Stephan (2024): Nationaler Aktionsplan Wohnungslosigkeit – Ausdruck symbolischer Politik oder Beginn einer Trendwende in der Bekämpfung der Wohnungslosigkeit, in: wohnungslos, Nr. 4, S. 132–136

OECD (2024): OECD Toolkit to Combat Homelessness, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ofec780e-en>

Scherr, Albert (2012): Diskriminierung, Freiburg

Scherr, Albert (2018): Diskriminierung und Rassismus, in: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans/Treptow, Rainer/Ziegler, Holger (Hrsg.): Handbuch Soziale Arbeit, München, S. 273–282

Vogelpohl, Anne/Haferburg, Christoph/Pohl, Thomas (2023): Das Hamburger Modell der Wohnungspolitik Neubau mit Sickereffekt – Funktioniert die Strategie? Erkenntnisse am Beispiel Mitte Altona, in: Grubbauer, Monika/Metzger, Joscha (Hrsg.): Wohnen in Hamburg, Bielefeld, S. 217–233, unter: <https://www.transcript-verlag.de/shopMedia/openaccess/pdf/oa9783839467299.pdf> (abgerufen am 08.03.2025)

Über den Autor

Stephan Nagel war bis 2024 Referent für Wohnungslosen-, Suchtkrankenhilfe und Armut bei der Diakonie Hamburg.

FACETTEN DER WOHNUNGSNOT - BEOBACHTUNGEN UND HANDLUNGSSTRATEGIEN

Obdachlosenfeindlichkeit in der Polizeiarbeit

Heimo Neumaier, Martin Klinger

Einführung: Struktur im ‚Einzelfall‘

Der Beitrag setzt sich mit dem Thema Obdachlosenfeindlichkeit in der Polizeiarbeit auseinander. Eine Heranführung erfolgt zunächst anhand von vier beispielhaften Sachverhalten, welche direkte oder indirekte Interaktionsfelder zwischen Obdachlosen und Polizei darstellen.

1. Tödlicher Verbringungs-gewahrsam: Wolfgang Hühr ist stark alkoholisiert und stürzt in einem Supermarkt. Es liegt kein Straftatbestand vor. Die verständigte Polizei fährt den Mann nicht in eine Obdachlosenunterkunft, sondern setzt ihn am Stadtrand aus; die nächsten Häuser sind über einen Kilometer entfernt. Der Mann wird am nächsten Tag tot aufgefunden. Todesursachen sind Unterkühlung und Alkoholvergiftung (Gläserner 2003; Jonas 2003; Teidelbaum 2013: 48). Die als Ortsverlegung, Ortsverlagerung bzw. Verbringungs-gewahrsam bezeichnete Polizeipraxis ist rechtlich stark umstritten (Leggereit 1999). Sie wird in manchen deutschsprachigen Regionen noch betrieben (ORF Tirol 2024).

2. Tödliche Polizeigewalt? Mario Bichtemann, obdachlos, verstirbt im Polizeirevier Dessau-Roßlau an einem Schädelbasisbruch. Die Tatvorgänge konnten nicht aufgeklärt werden. Es wird angenommen, dass Jugendliche den Bruch zuvor zugefügt hatten und die Polizei den Gesundheitszustand im Gewahrsam unzureichend kontrollierte (Landtag Sachsen-Anhalt 2020: 87ff., 126f.). Im selben Polizeirevier starben auch Hans-Jürgen Rose (1997) und Oury Jalloh (2005). Der Justiz werden grobe Fahrlässigkeit und Vertuschungen zum Schutz der involvierten Polizeikräfte vorgeworfen (vgl. ebd.). Der Fall Mario Bichtemann bekommt im Vergleich zu den anderen beiden Fällen weniger mediale und aktivistische Aufmerksamkeit (Cilip-Redaktion 2024).
3. Strukturelle Kontrolle von Notquartieren: Nahezu alle österreichischen Notquartiere werden regelmäßig (ca. einmal pro Monat), unangekündigt, verdeckt (Informationsweitergabe durch Sozialarbeitende) und nachts (21–1 Uhr) von der Polizei aufgesucht. Diese überprüft dabei die Namen aller Übernachtenden und kontrolliert, ob Personen mit offenen Straftatbeständen anwesend sind. Das Verdachtsmoment bezieht sich dabei auf keine konkrete Person mit konkretem Delikt. Die Zimmer der Betroffenen werden in manchen Fällen von der Polizei betreten oder durchsucht. Im Zuge dieser Routinekontrollen werden Obdachlose aus Notschlafstellen heraus verhaftet und/oder abgeschoben (Neumaier 2023; Neumaier/Klinger 2026).
4. Aufrufe zur Anzeige: Ein Berliner SPD-Politiker appelliert im Rahmen der Veranstaltung „Sicherheit und Sauberkeit im Hansaviertel“ an die Bürger*innen, möglichst viele Anzeigen bei der Polizei zu machen, z. B. wenn jemand auf einer Bank schläft oder in eine Hecke uriniert. Der Fokus liegt dabei klar auf obdachlosen Menschen im

Viertel. Ziel ist es, durch die vermehrten Anzeigen polizeiliche Befugnisse zu erhöhen, um Obdachlose damit schrittweise zu vertreiben (Nowak 2016; Autor*innenkollektiv der Berliner Kampagne Ban! Racial Profiling 2018: 190f.).

Die Gemeinsamkeiten der vier Schlaglichter beschränken sich auf zwei Kernaspekte:

- Sozialdarwinismus transformiert soziale und ökonomische Ungleichheit in soziale Ungleichwertigkeit (Teidelbaum 2013: 22). Die Gesellschaft teilt sich in ein Oben (Stärkere) und ein Unten (Schwächere) auf. Negative Zuschreibungen, Abwertung und Gewalt gegenüber Sozialhilfeempfänger*innen, Bettler*innen und Wohnungslosen resultieren daraus. Obdachlosenfeindlichkeit ist eine Unterkategorie sozialdarwinistischer Ideologie (Kap. 1).
- Die Polizei schützt funktional Kapital und Kapitalinteressen der Besitzenden – zulasten der Besitzlosen (Pilone 2023: 131; Cilip-Redaktion 2024). Diskriminierung und die Festigung von Ungleichheitsverhältnissen durch das polizeiliche Gewaltmonopol sind die logische Konsequenz, wie u. a. wissenschaftliche Ausarbeitungen zu Rassismus in der Polizei (Wa Baile et al. 2019; Loick 2018a) oder Menschenrechtsentscheidungen (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (2024); UN-Menschenrechtsausschuss (2009)) zeigen (Kap. 2).

Die Synthese daraus bildet die hier zugrunde liegende Annahme, dass sich die gesellschaftlich tief verwurzelte Obdachlosenfeindlichkeit im Gewaltmonopol der Polizei potenziert und sich negativ auf die Lebensrealitäten obdachloser Menschen auswirkt. Eine zentrale, hier zu beantwortende Frage lautet daher, wie sich Obdachlosenfeindlichkeit in der Polizeiarbeit zeigt. Im

wissenschaftlichen Diskurs fand das Thema bis dato wenig Beachtung, weshalb der Forschungsstand (Kap. 3) hier erst nach der Definition und Kontextualisierung von Obdachlosenfeindlichkeit (Kap. 1) und der gesellschaftlichen Funktion und Rolle der Polizei (Kap. 2) folgt. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine fundierte und nachvollziehbare Einordnung und Interpretation der bislang wenigen Forschungsergebnisse, auch im Hinblick auf deren Einbettung in die einführenden Beispiele (1–3). Auf dieser Grundlage können Forschungslücken systematischer identifiziert und eingeordnet werden. Danach widmet sich der Beitrag dem Zusammenspiel von Kriminalisierungsprozessen wohnungsloser Personen, Aufenthaltsorten und Verhaltensweisen (Kap. 4). Rassistisches Profiling ist eine polizeiliche Methode, bei der Menschen aufgrund äußerer Erscheinungsmerkmale (Hautfarbe, Gesichtszüge, Kleidung) für polizeiliche Personenkontrollen, Ermittlungen oder Überwachungen herangezogen werden. Dem liegt die Kriminalisierung zugeschriebener ‚Rasse‘ oder Religion zugrunde. Dadurch werden rassifizierte Personen um ein Vielfaches häufiger kontrolliert als die privilegierte weiße Mehrheitsgesellschaft (Hunold et al. 2025: 29; Prasad et al. 2020: 41–47; Autor*innenkollektiv der Berliner Kampagne Ban! Racial Profiling 2018). Daran angelehnt, widmet sich der Beitrag der Frage, was obdachlosenfeindliches Profiling ist und welche Merkmale und Faktoren bei wohnungslosen Menschen dazu führen, überproportional hohes polizeiliches Verdachtsinteresse zu generieren (Kap. 5). Dass die Polizei Quoten (Aufklärung, Festnahmen, Abschiebungen) erfüllen muss, ist ein höchst umstrittenes Thema (Fassin 2018: 148–160). Es wird hier daher auch der Frage nachgegangen, wie diese Quoten und polizeiliche Ermessensspielräume die Kontrolle von Obdachlosen beeinflussen (Kap. 5). Zudem ist die Beschwerdemacht obdachloser Menschen äußerst gering. Diesbezügliche Auffälligkeiten und erlebte Polizeigewalt beschreibt Martin Klinger aus erfahrungsgeleiteter Perspektive (Kap. 6). Obdachlose werden

polizeilich nicht nur unzureichend geschützt (Underprotection), sondern sie erleben Repression, Schikane und Unterdrückung (Overpolicing). Sozialarbeitspraxis, aktivistische Kollektive und Zivilgesellschaft sind gefordert, sich mit den Betroffenen zu solidarisieren und gegen dieses enorme Unrecht vorzugehen (Kap. 7).

Sozialdarwinismus und Obdachlosenfeindlichkeit

Sozialdarwinismus ist das Resultat kapitalistischer Systeme und Ideologien: Durch Leistungsprinzipien, Nützlichkeits- und Konkurrenzdenken, Arbeitsethos und Glücksversprechen (vom Tellerwäscher zum Millionär) werden Personen mit weniger Arbeits- und Kaufkraft von ökonomisch Stärkeren abgewertet. Personen, die nichts leisten oder kaufen, sind weniger wert und befinden sich daher – dieser Logik folgend – auf einem hierarchisch niedrigeren Platz in der Gesellschaft. Zuschreibungen sind Faulheit, Gefährlichkeit, Kriminalität, psychische Krankheit, Sucht, Dummheit, Sozialschmarotzertum, gesellschaftliche Nutzlosigkeit (Teidelbaum 2013: 15–26). Die Ergebnisse der repräsentativen Mitte-Studie veranschaulichen sozialdarwinistische Einstellungen in der deutschen Bevölkerung deutlich: Der Aussage „Langzeitarbeitslose machen sich auf Kosten der Gesellschaft ein bequemes Leben“ stimmten 34,8 % der Befragten voll bzw. eher zu (Zick et al. 2023: 160f.). Die Zuschreibung „Empfänger von Sozialhilfe und Bürgergeld neigen zu Faulheit“ empfanden 22,9 % als voll bzw. eher zutreffend (ebd.). Aus diesen Zuschreibungen (latenter Sozialdarwinismus) kann in seltenen Fällen Gewalt (manifeste Sozialdarwinismus) gegenüber Sozialhilfeempfänger*innen, Bettler*innen, Menschen mit Behinderungen oder Obdachlosen resultieren. Sozialdarwinismus ist ein zentrales Element rechtsextremer Ideologie und Gewalt (Teidelbaum 2013: 15–26).

Obdachlosenfeindlichkeit ist eine spezielle Ausprägung des Sozialdarwinismus. Menschen, die (vermeintlich) auf der Straße leben, werden diskriminiert und abgewertet (ebd.: 26–29). Personen werden – unabhängig von ihrem tatsächlichen Wohnstatus – durch stereotype Merkmale wie ihr äußeres Erscheinungsbild, szenetypische Aufenthaltsorte oder bestimmte Verhaltensweisen (Betteln, Flaschensammeln oder Alkoholkonsum im öffentlichen Raum) als obdachlos markiert (ebd.: 27; Wolf/Kunz 2017: 118f.; Kap. 4 und 5). Obdachlosenfeindlichkeit korreliert mit Ressentiments gegenüber Langzeitarbeitslosen (Gerull 2021: 140) oder Bettelnden (Teidelbaum 2013: 29), da obdachlosen Menschen diese sozialen Positionierungen stereotyp zugeschrieben werden. Des Weiteren ist sie mit Diskriminierungsformen wie Rassismus, ‚Antiziganismus‘ und Ableismus verflochten, und das Auftreten mehrerer Diskriminierungskategorien verursacht eine verstärkte Benachteiligung (Schindlauer 2015: 54). Im gesellschaftlichen Diskurs wird Obdachlosigkeit häufig als selbstverschuldetes, individuelles Phänomen betrachtet („sintalk“), das häufig mit Suchtproblematiken, Straffälligkeit oder psychischen Erkrankungen zusammenhängt („sick-talk“). Wohnungslosigkeit als eine logische Konsequenz dessen, dass Wohnungen dem selbstregulierenden Markt überlassen werden, Sozialhilfegesetze nur unzureichend soziale Sicherheit gewähren und Staaten anhand von Aufenthaltstiteln Menschengruppen bewusst ausschließen („system-talk“), findet in der öffentlichen Mehrheitswahrnehmung weniger Beachtung (Wolf/Kunz 2017: 114–117). Einer Umfrage der deutschen Caritas zufolge haben nur 4 % der Deutschen persönlichen Kontakt zu Wohnungslosen (Frank-Landkammer 2008: 12). Viele Personen beziehen Informationen über Obdachlose daher vorrangig über (Boulevard-)Medien und politische Diskurse. Diese verstärken stereotype und obdachlosenfeindliche Annahmen gegenüber Wohnungslosen und markieren sie als Gefährder*innen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Schindlauer 2015: 55;

Gerull 2018: 34ff.; Gerull 2021: 143ff.). 19,8 % der Befragten der Mitte-Studie vertraten die Meinung, dass „[b]ettelnde Obdachlose [...] aus den Fußgängerzonen entfernt werden [sollten]“ (Zick et al. 2023: 160f.). Obdachlosenfeindlichkeit tritt individuell (z. B. Zuschreibungen, Beschimpfungen, Gewalt), institutionell (z. B. diskriminierender Umgang: Arbeitsamt, Polizei) oder strukturell (z. B. obdachlosenfeindliche Diskurse in Politik und Medien, Vertreibungsprozesse im öffentlichen Raum, Wohnraumknappheit in Verbindung mit unzureichenden oder ausschließenden wohnpolitischen Maßnahmen) auf.

Funktion der Polizei

Die Polizei wird im öffentlichen Diskurs häufig als neutrale Instanz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verstanden. Dieses Polizeiverständnis wird im Folgenden anhand polizeikritischer Literatur (Pilone 2023; Golian 2019, 186f.; Loick 2018b: 20) dekonstruiert und mit Obdachlosigkeit in Verbindung gebracht.

Pilone (2023) beschreibt, dass die Entstehungsgeschichte der Polizei (1600–1800) in Europa eng mit der Kontrolle armer Bevölkerungsschichten („Vagabunden, Bettler, Landstreicher, Diebes- und Räuberbanden oder Prostituierte“) in Verbindung zu bringen ist (ebd.: 123). Ab 1650 waren die Kontrolle und das Verhindern von Ansiedlungsversuchen von als fremd markierten Armen (u. a.: Rom*nja und Sint*izze) ebenso eine Hauptaufgabe der Polizei (ebd.: 126–129). Zuschreibungen (faul, kriminell), die Kriminalisierung von Verhaltensweisen (Betteln) oder die Unterteilung in arbeitsfähige und nicht arbeitsfähige Bettler*innen (ebd.: 125) wurden als Kontrollmechanismen verwendet, denn „die Besitzlosen stellten eine ständige Gefahr für

Privateigentum und die kapitalistische Ordnung dar“ (ebd.: 124). Polizeiliche Aufgabe war es, diese Personengruppen in die Lohn- oder die Zwangsarbeit zu drängen bzw. sie zu erziehen: „Polizeiliche Mittel waren das wichtigste Werkzeug zur Herstellung kapitalistischer Verhältnisse“ (ebd.: 126). Die aktuelle polizeiliche Unterstützung bei Gentrifizierungs- und Verdrängungsprozessen, welche vorrangig arme und obdachlose Menschen betreffen, sowie das erhöhte polizeiliche Verfolgungsinteresse bei armutsbedingter Kleinkriminalität im Vergleich zu Wirtschaftskriminalität lässt vermuten, dass historische Kontinuitäten hinsichtlich der Funktion von Polizei bis in die Gegenwart bestehen und Polizei auch neuzeitlich Kapital, Kapitalinteressen und Produktionsverhältnisse schützt – zulasten armutsbetroffener Menschen (ebd.: 132–139).

„Die [...] hegemoniale Bedeutung des Begriffs der ‚Sicherheit‘“ beschreibt Golian (2019: 187) als „‚Sicherheit‘ und [...] Schutz der einen“ im Kontrast zu „Schutzentzug und Verunsicherung der anderen“. Der Begriff „hegemonial“ drückt dabei die von Herrschenden, Besitzenden und Mehrheitsgesellschaft dominierte diskursive Formung von Sicherheitsdefinitionen und -narrativen aus, die sich in einer selektiven Sicherheitslogik und entsprechenden polizeilichen Praktiken niederschlagen. In Bezug auf Polizei und Wohnungslosigkeit konstatieren Lukas und Imbusch (2024: 67):

„[...] Angehörige von Polizei, Ordnungsbehörden und privaten Sicherheitsdiensten verhalten sich oft unfreundlich oder gar aggressiv gegenüber Obdach- und Wohnungslosen und erzeugen bei den betroffenen Personen zusätzliche Unsicherheit [...]. Die Schaffung subjektiver Sicherheit für die einen führt zu objektiven Unsicherheiten für die anderen.“

In diesem Zusammenhang beschreibt Loick (2018b: 20) die Polizei als „Sozialisationsagentur“: Durch wiederkehrende und subjektabhängige Interaktionen – etwa Schutz, Kontrolle oder Gewalt – fungiert sie als Erziehungsinstanz, die den gesellschaftlichen Status quo reproduziert und in die kontrollierten Körper einschreibt. Polizeiliche Praktiken verstärken dabei nicht nur soziale Ungleichheiten, sondern prägen durch habitualisierte Kontrolle auch das Verhalten und das Selbstverständnis marginalisierter Menschen (ebd.; Starodub 2023: 7).

Forschungsstand

Zum Thema Obdachlosenfeindlichkeit in der Polizeiarbeit liegt bislang nur eine begrenzte wissenschaftliche Auseinandersetzung vor. Nur wenige Autor*innen haben sich direkt oder indirekt mit dieser Thematik beschäftigt.

Strasser und Brink (2003; 2008) schließen in ihrer qualitativen Studie zum Verhältnis zwischen Polizei, Obdachlosen und Wohnungslosenhilfe in Duisburg auf ein eher neutrales Verhältnis zwischen Wohnungslosen und Polizei. Lediglich der Umgang der Polizei mit Wohnungslosen erfolge oftmals nicht auf Augenhöhe. Diese Ergebnisse können in Bezug auf die Stichprobenziehung kritisch eingeordnet werden. Die Befragten scheinen zu großen Teilen keine mehrfachdiskriminierenden Merkmale (z. B. Rassismus, Sucht) aufzuweisen. Zudem werden „Gewöhnungseffekte“ (Strasser/Brink 2003: 175; 2008: 146; Kap. 5) der Betroffenen bezüglich eines im Verhältnis zur Mehrheitsbevölkerung überproportional häufigen Kontrolliertwerdens nicht kritisch eingeordnet.

Pütter (2022: 216–222) misst in Bezug auf das Kooperations- und Konfliktverhältnis zwischen Polizei und Wohnungslosenhilfe dem öffentlichen Raum und den darin integrierten Privatisierungs- und Kriminalisierungsstrategien (s. Kap. 4) eine große Bedeutung zu. Er spricht von regionalen Unterschieden in der Intensität polizeilicher und kommunaler Repression. Der Verbringungs-gewahrsam (Beispiel 1) wird als „unsinnige Schikane“ (ebd.: 220) eingeordnet. Die steigende Übernahme polizeilicher Aufgaben durch Securitys (kommunale bzw. private Ordnungsdienste) ist ein zusätzliches wichtiges Element (ebd.: 219). Pütter (2019) geht der Frage eines Zusammenhangs zwischen Armut und verstärktem Polizeifokus nach. Er kommt dabei zum Schluss, dass ein stärkerer Fokus besteht, wenn der Sozialstaat arme Bevölkerungsschichten nicht erreicht und sie dadurch öffentlich sichtbar und als Sicherheitsproblem markiert bzw. definiert werden. Dies geschieht speziell bei Obdachlosen, Drogensüchtigen, Migrant*innen oder Jugendlichen. Untermuert wird dies durch überproportional hohe Gefängnispopulationen armutsbetroffener oder migrantischer Menschengruppen. In Bezug auf die rechtliche Legitimation von polizeilichen Maßnahmen und Befugnissen im Zusammenhang mit Armutsbetroffenen argumentiert Pütter (2019):

„Zugespitzt: Wo die Polizei mit Armen zu tun hat, wird der Rechtsstaat großzügig. Er nutzt die Generalklausel, um den Betroffenen lästig zu werden (gezielte Präsenz, Verdrängungen), um sie in den städtischen Peripherien auszusetzen (Verbringungs-gewahrsam) oder um sozialen Druck zu erzeugen (Gefährderansprachen). Er nutzt Befugnisse, die nur schwer justiziabel sind (Platzverweise), oder er schafft neue Befugnisse, die randständige Gruppen besonderer Kontrolle unterwerfen (Schleierfahndung).“

Die Autoren des vorliegenden Beitrags ordnen die strukturellen polizeilichen Notschlafstellenkontrollen in Österreich (Beispiel 3) kritisch ein (Neumaier 2023 sowie Neumaier und Klinger 2026): Da die Polizei auf Übernachtende in Notquartieren nicht so gut zugreifen kann wie im öffentlichen Raum, adaptiert sie ihren Kontroll- und Relevanzfokus auf Notschlafstellen. Bei einem Großteil der gefahndeten Delikte handelt es sich dabei um Bagatelldelikte (Verwaltungsstrafen, Aufenthaltsrecht, Kleinstdelikte: Diebstähle, Suchtmittelgebrauch; Kap. 4). Die Autoren sehen im Zugriff der Polizei auf den institutionellen Raum der Wohnungslosenhilfe eine Abschiebetaktik und Zermürbungsstrategie zur Eindämmung von EU-Armutsmigration. Dies tritt gehäuft auf, wenn rechte Parteien Regierungsverantwortung übernehmen und restriktive Migrationsmaßnahmen umsetzen (Kap. 5). Notquartiere werden vermutlich um ein Vielfaches häufiger kontrolliert als z. B. Fünfsternehotels, was auf eine diskriminierende polizeiliche Praxis auf Grundlage klassistischer und rassistischer Kategorien hinweist. Es wird geschlussfolgert, dass die Kooperation zwischen Polizei und Sozialer Arbeit nationales Recht (Datenschutz), Menschenrechte (§ 8 Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens; § 14 Benachteiligungsverbot der Europäischen Menschenrechtskonvention) sowie Professionsgrundsätze Sozialer Arbeit (Menschenrechtsorientierung; Verschwiegenheitspflichten) verletzt.

Teidelbaum (2013: 46–49) beschreibt Polizeigewalt gegenüber Obdachlosen und bringt diese mit sozialdarwinistischen Wurzeln in der Gesellschaft in Zusammenhang. Die Kampagne „Death in Custody“ befasst sich mit Todesfällen in Haft, Gewahrsam oder durch Polizeigewalt. Ihr zunächst antirassistischer Fokus wurde von den Mitgliedern der Initiative reflektiert und selbstkritisch mit dem Begriff der „selektiven Solidarität“ (Cilip-Redaktion 2024) in Verbindung gebracht. Durch eine „Engführung auf Todesfälle rassifizierter Menschen“ (ebd.) bekommen obdachlose oder armutsbetroffene Personen

ohne Migrationsbiografie in diesem Zusammenhang weniger aktivistische Aufmerksamkeit (vgl. ebd.; Beispiel 2). Die Autor*innen kommen zu dem Schluss, dass Polizeigewalt kein rassistisches und/oder klassistisches Diskriminierungsproblem darstellt, sondern eng mit kapitalistischen Verwertungslogiken in Verbindung steht (ebd.).

Die Ergebnisse der MEGAVO-Studie (Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeivollzugsbeamten) wurden mit den Ergebnissen der Mitte-Studie (Zick et al. 2023; Kap. 1) verglichen (Deutsche Hochschule der Polizei 2024: 115ff.). Das deutsche Innenministerium berichtete in einer Presseaussendung darüber: „Abwertungstendenzen gegenüber Asylsuchenden und Wohnungslosen sind hingegen in der Polizei eher etwas stärker verbreitet als im Durchschnitt der Bevölkerung“ (Bundesministerium des Innern 2024). Pütter (2024) zufolge ist ein Vergleich zwischen beiden Studien nicht zulässig. Er kritisiert ein wenig polizeikritisches Studiendesign sowie eine geringe Rücklaufquote (16 % aller Polizeibesetzten):

„Durch die unklare Rekrutierung der Beforschten/Beteiligten sind die Ergebnisse weit von repräsentativen Aussagen entfernt. Sie werfen vermutlich eher ein Licht auf den unproblematischen Teil der Polizeien – im Hinblick auf seine Demokratie-Tauglichkeit erweist sich selbst der jedoch nicht als ‚unproblematisch‘.“

Schlussfolgernd erscheinen Obdachlose in strukturellen, polizeikritischen Analysen meist nur in (mitgemeinten) Randbemerkungen. Die wenigen qualitativen Studien zum Kontakt zwischen Polizei und Obdachlosen erfassen nur Teile der Zielgruppe, und die institutionell-kooperativen Verflechtungen zwischen Polizei und Wohnungslosenhilfe wurden bislang kaum

berücksichtigt. Studien zu den individuellen Handlungshintergründen von Polizist*innen sind überwiegend polizeifreundlich gestaltet. Daraus ergeben sich folgende Desiderate:

- Lebensweltnahe und partizipative Forschungsmethoden zur Beschreibung des alltäglichen Polizeikontakts (Mikroebene)
- Analyse der Kooperationsformen zwischen Polizei und Wohnungshilfe sowie deren Auswirkungen auf die Nutzer*innen (Mesoebene)
- Strukturelle Analysen hinsichtlich polizeilicher Schutzfunktion und Repression gegenüber Obdachlosen (Makroebene)
- Erforschung, Durchführung und Evaluierung von Interventionsstrategien gegen unrechtmäßiges polizeiliches Handeln (Kap. 7)

Kriminalisierungstrias: Person – Raum – Verhalten

Kriminalität bezeichnet die Gesamtheit der von einer Gesellschaft als rechtswidrig definierten und (straf-)rechtlich sanktionierten Handlungen. Kriminalisierung umfasst einen gesellschaftlichen „Zuschreibungs- und Definitionsprozess“ (Müller 2023: 6), welcher bestimmte Verhaltensweisen oder Gruppen als kriminell definiert (ebd.: 5–7). Bei Obdachlosigkeit wirken Status (Person), Aufenthaltsort ([öffentlicher] Raum) und sichtbares Verhalten (z. B. Betteln, Campieren) ineinander und führen zur Kriminalisierung sichtbarer Armut.

Aufgrund obdachlosenfeindlich geprägter Gesellschaftsstrukturen werden als obdachlos gelesene Personen mit erhöhter Gefährlichkeit und Kriminalitätsneigung etikettiert (Gerull 2018: 35; Schindlauer 2015: 54). Ihre bloße

Anwesenheit im öffentlichen Raum ruft in weiten Teilen der Mehrheitsgesellschaft kollektives Unbehagen und subjektive Unsicherheitsgefühle hervor (Lukas/Hauprich 2022: 446). Dadurch wird Obdachlosigkeit diskursiv von einem sozialen Problem (system-talk) in ein sicherheits- und ordnungspolitisches Problem (sin- und sick-talk) transformiert, und (mehrfachdiskriminierte) wohnungslose Menschen werden als „Bedrohung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung per se“ sowie als Gefahr für „fundamentale gesellschaftliche Wert- und Normvorstellungen“ (Schindlauer 2015: 54) markiert. Diese Zuschreibung kriminogener Eigenschaften gegenüber der Personengruppe bildet die Grundlage für die Kriminalisierung „lebenslagenbedingter Verhaltensweisen“ (Müller 2023: 9) und bestimmter Aufenthaltsorte.

Die räumliche Dimension ist in zweierlei Hinsicht relevant: Erstens verfügen obdachlose Menschen über keine privaten Rückzugsorte und sind so einem vermehrten Kontrollfokus von Ordnungsbehörden oder Passant*innen ausgesetzt (ebd.: 5–7). Dies betrifft speziell den öffentlichen Raum (Lukas/Hauprich 2022: 450f.), aber auch institutionelle Räume der Wohnungslosenhilfe (Beispiel 3). Zweitens werden jene Orte, an denen sich marginalisierte Gruppen regelmäßig aufhalten, selbst mit kriminogenen Eigenschaften belegt: In einem komplexen Zusammenspiel mehrerer Faktoren und Akteur*innen (u. a. Gentrifizierung, Anzeigebereitschaft, Medien, lokale Politik, Geschäftstreibende, Polizei, Ordnungskräfte) entstehen gezielte Unsicherheitsdiskurse, die eine Erhöhung von Kontrollinstrumentarien und Polizeibefugnissen und damit auch die Verdrängung unerwünschter Bevölkerungsgruppen legitimieren (Thurn 2024: 16f.; Golian 2019; Autor*innenkollektiv der Berliner Kampagne Ban! Racial Profiling 2018; Beispiel 4). Der Begriff des „Spatial Profiling“ (Golian 2019) bezeichnet dabei intensivierete polizeiliche Kontrollen an bestimmten Orten – Kriminalisierung und vermehrte

Kontrollen von sogenannten ‚Brennpunktvierteln‘ überlagern die dahinterstehende Kriminalisierung von marginalisierten Gruppen (ebd.: 190f.).

Hinsichtlich der Kriminalisierung und Strafverfolgung von Verhaltensweisen ist zwischen Armuts- bzw. Bagatelldelikten (z. B. Schwarzfahren, aggressives Betteln, Kleindiebstähle, Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht) und Reichtumsdelikten (z. B. Wirtschaftskriminalität, Steuerhinterziehung) zu unterscheiden: Letztere sind weniger sichtbar und schwerer nachzuweisen, da sie im nichtöffentlichen Raum stattfinden (Neubacher/Bögelein 2021: 114, 121; Hunold et al. 2025: 31f.). Pilone (2023: 134f.) deutet die polizeiliche und politische Fokussierung auf Armutsdelikte als Ausdruck struktureller Interessenvertretung für Wohlhabende und zugleich als gezielte Kriminalisierung armer und migrantischer Bevölkerungsteile. Thurn (2021: 9) resümiert: „Indem lebenssituationsbedingte Verhaltensweisen kriminalisiert werden, geraten obdachlose Personen nicht nur zwangsläufig, sondern auch regelmäßig in das Fadenkreuz der Ordnungsbehörden.“ Ein Beispiel hierfür ist § 6 der Düsseldorfer Straßenordnung: „Aggressive[s] Betteln“, „Lagern in Personengruppen“, „Störungen in Verbindung mit Alkoholgenuss (z. B. Grölen, Anpöbeln von Passanten [...])“, „Verrichtung der Notdurft“, „Nächtigen, insbesondere auf Bänken und Stühlen“, „Lärmen“ (Lukas/Hauprich 2022: 450) werden durch ihn verboten. Auch wenn obdachlose Menschen im Verordnungstext nicht explizit genannt werden, trifft sie die Umsetzung solcher Regularien überproportional – aufgrund ihrer Sichtbarkeit und Ausgesetztheit im öffentlichen Raum und des erhöhten polizeilichen Kontrollinteresses. Dies stellt eine Form indirekter Diskriminierung dar.

Obdachlosenfeindliches Profiling

Obdachlosenfeindliches Profiling beschreibt die polizeiliche Konstruktion von Verdachtsmomenten (Täter*innenprofile) gegenüber als obdachlos wahrgenommenen Personen. Grundlage dieser Konstruktionen sind obdachlosenfeindliche Stereotype, Annahmen und Ressentiments, die sich im polizeilichen Erfahrungswissen, in der Berufskultur und in institutionellen Routinen widerspiegeln. In der Folge werden obdachlose Menschen deutlich häufiger als Angehörige privilegierter Gesellschaftsschichten kontrolliert (in Anlehnung an: Autor*innenkollektiv der Berliner Kampagne Ban! Racial Profiling 2018; Neumaier/Klinger 2026; Neumaier 2023: 20–24; Kap. 4). Obdachlosenfeindliches Profiling fungiert als „Technik dieser Durchsetzung der Machtverhältnisse“ (Golian 2019: 178) und ist eng mit strukturellem Rassismus in der Polizei (rassistisches Profiling) verbunden. Das Kapitel zeigt, welche Faktoren zu erhöhter polizeilicher Aufmerksamkeit gegenüber wohnungslosen Personen führen, und beleuchtet Copingstrategien im Umgang mit regelmäßigen polizeilichen Kontrollen und Schikanen (Tarn- und Gewöhnungseffekte).

Die Definition, wer im öffentlichen Raum als obdachlos wahrgenommen wird, erfolgt weitgehend über stereotype und obdachlosenfeindliche Bilder und Annahmen, die durch Medien und Politik vermittelt werden. Ob etwa eine psychisch auffällig und gefährlich wirkende, herumschreiende Person tatsächlich obdachlos ist oder eine Eigentumswohnung besitzt, bleibt meist unbeantwortet – denn die Passant*innen treten mit der Person nicht in Kontakt. Dadurch sättigen sich obdachlosenfeindliche Bilder (Schindlauer 2015: 55; Wolf/Kunz 2017: 119; Gerull 2021: 143f.; Teidelbaum 2013: 27f.). Das Verhältnis zwischen Polizei und obdachlosen Personen ist von einer Wechselwirkung

geprägt: Die Polizei liest und kontrolliert, Obdachlose werden gelesen und kontrolliert. Weil Obdachlose überproportional häufig polizeilich kontrolliert werden, erscheinen etwaige Delikte sichtbarer und bestätigen dadurch stereotype Kriminalitätsannahmen. So entsteht eine selbsterfüllende Prophezeiung, die polizeiliches Erfahrungswissen untermauert und (weitere) Kontrollen legitimiert (Golian 2019: 183).

Folgende Faktoren führen zu vermehrter polizeilicher Kontrolle:

- Äußeres Erscheinungsbild: stereotyp obdachlose Merkmale wie Rauschekart oder Anzeichen von Verwahrlosung (Teidelbaum 2013: 27); gelesenes männliches Geschlecht, junges Alter, zugeschriebene Migrationsbiografie (Golian 2019; Plümecke/Wilopo 2019); zerrissene oder verschmutzte Kleidung (indirekt: ebd.: 149ff.; Strasser/Brink 2003: 175; Golian 2019: 182f.); Hinweise auf Suchterkrankung; Gepäckstücke (z. B. Einkaufstüten); Merkmale der Zugehörigkeit zur Punk-Szene (z. B. ‚Müllschmuck‘)
- Verhalten: Betteln, Alkoholkonsum, Aufenthalt in Gruppen („Lagern“), „Lärmen“ (Kap. 4); Straßenmusik (Teidelbaum 2013: 30); ‚geschäftig‘ interpretiertes Verhalten (z. B. Verkauf von Straßenzeitungen) verringert hingegen das Kontrollrisiko (Strasser/Brink 2003: 175)
- Örtliche Dimension: Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (Neumaier/Klinger 2026: Notquartiere; Tageszentren); szenetypische Orte (Bahnhöfe, Parks, Innenstädte), gentrifizierungsbetroffene Stadtteile (Kap. 4)
- Zeitliche Dimension: Im Winter gelten Obdachlose in der öffentlichen Wahrnehmung eher als schützenswert, im Sommer hingegen als

„ordnungs- oder sicherheitspolitisches Problem“ (Kap. 4) – oft verbunden mit einem repressiveren Vorgehen der Polizei (vgl. Wolf/Kunz 2017: 119f.; Gerull 2018: 35; 2021: 140f.)

- Bekanntheitsgrad: Polizeibekannte Obdachlose mit Vorstrafen erfahren verstärkte Aufmerksamkeit (Strasser/Brink 2008: 175; Hunold et al. 2025: 31f.). Polizeilich noch unbekannte obdachlose Personen im öffentlichen Raum werden häufiger kontrolliert. Neue oder unerfahrene Beamt*innen neigen zu häufigeren Kontrollen (Strasser/Brink 2003: 174ff.; 2008: 146f.)

Strasser und Brink sprechen im Zusammenhang mit den Bekanntheitsgraden (Obdachlose, Beamt*innen) von „Gewöhnungseffekten“ (Strasser/Brink 2003: 175f.; 2008: 146f.). Wohnungslose, die sich mit der repressiven Gangart arrangieren und über längere Zeit nicht auffällig werden, knüpfen teilweise tragfähige Beziehungen zu bekannten Polizeibeamt*innen. Besonders bei hochgradig vulnerablen Personen (z. B. älteren oder körperlich gebrechlichen) nimmt die Polizei in manchen Fällen eine Schutzfunktion ein. In solchen Konstellationen wird der pauschale polizeiliche Generalverdacht gegenüber bestimmten Betroffenen abgebaut (vgl. Strasser/Brink 2003: 175f.; 2008: 146f.). Gewöhnungseffekte können zugleich ein Arrangieren mit dem vermehrten Kontrollfokus bedeuten. Die polizeiliche Verdächtigung qua „obdachlos sein“ wird dabei zur alltäglichen Lebensrealität.

Neben den Gewöhnungseffekten lassen sich auch „Verschleierungstaktiken“ (Strasser/Brink 2008: 146) bzw. die „Internalisierung von Selbstkontrollhandlungen“ (Golian 2019: 188) bei den Betroffenen beobachten. Viele Obdachlose erkennen die Stigmatisierungs- und Kriminalisierungsprozesse und passen ihr äußeres Erscheinungsbild (Hemden, Anzüge, Aktentaschen) an die Mehrheitsgesellschaft an. Sie leben häufig allein, um Verdächtigungen im

Zusammenhang mit Gruppenansammlungen zu entgehen, weichen auf entlegene und szeneuntypische Orte (Bibliotheken, Randbezirke) aus und meiden Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (Notquartiere, Tageszentren), um gesellschaftlicher Stigmatisierung und polizeilicher Repression zu entgehen (Müller 2023: 10–13; Golian 2019: 188; Plümecke/Wilopo 2019: 149ff.; Strasser/Brink 2003: 175f.; 2008: 146ff.; Gerull 2018: 34; Neumaier/Klinger 2026).

Obdachlosenfeindliche Ermessensspielräume und Zahlen

Ermessensspielräume im polizeilichen Handeln beschreiben, ob (im Sinne des Opportunitätsprinzips) und wie auf konkrete Situationen oder Delikte reagiert wird. So liegt es im Einzelfall etwa im Ermessen der Polizei, einen auf einer Parkbank nächtigenden Wohnungslosen zu ‚übersehen‘, zu verwarnen, mit einem Bußgeld zu belegen oder ihn im Rahmen des Verbringungsgewahrsams an den Stadtrand zu bringen. Strukturell benachteiligt dies marginalisierte Gruppen, da diesen eine erhöhte Gefährlichkeit und geringere Beschwerdemacht zugeschrieben werden (Kap. 6) und gesellschaftliche Ressentiments gegen sie wirken (Fassin 2018; Pütter 2022: 219f.; Golian 2019: 180; Pilonne 2023: 138).

Ermessensspielräume sind eng mit politischen Vorgaben und umstrittenen numerischen Vorgaben und Zielsetzungen bei der Polizei verknüpft. Fassin (2018) dokumentiert in einer ethnografischen Studie einer Pariser Polizeieinheit, dass Kennzahlen für bestimmte Deliktarten existieren – insbesondere im Bereich der Suchtmittel- und Aufenthaltsgesetze. Ein stark selektives Polizeiaigieren richtete sich dadurch auf migrantische und armutsbetroffene Viertel. Die Fokussierung auf solche Delikte sorgt für hohe Aufklärungsquoten – ein Kriterium, das im öffentlichen Diskurs als Indikator erfolgreicher

Polizeiarbeit gilt (ebd.). Im deutschsprachigen Raum wird die Existenz derartiger Quoten von Polizeivertreter*innen jedoch bestritten.

Im Kontext der Notschlafstellenkontrollen (Beispiel 3) werden zwei zentrale Verbindungen angenommen: Erstens verstärkten sich in Wien nach dem Versprechen der Erhöhung von Abschiebezahlen der ÖVP/FPÖ-Bundesregierung die Polizeikontrollen in Notquartieren. Zweitens patrouillieren manche Wiener Bezirkspolizeien gezielt gegen Monatsende vor Notschlafstellen, um Kleindelikte zu ahnden (Neumaier/Klinger 2026). Rassistische und obdachlosenfeindliche Diskurse und Politiken versprechen ein härteres Vorgehen (Kennzahlen), und die Polizei exekutiert diese Erwartungen im Rahmen ihrer Ermessensspielräume (ebd.).

Beschwerdemacht

Der Begriff „Beschwerdemacht“ bezeichnet die gesellschaftlich und institutionell ungleich verteilte Möglichkeit, sich gegen erfahrenes Unrecht wirksam zur Wehr zu setzen und als verletztes Subjekt anerkannt zu werden. Obdachlose verfügen aufgrund ihrer sozialen und finanziellen Lage über eine äußerst geringe Beschwerdemacht – insbesondere gegenüber Polizei und Ordnungsbehörden (Pütter 2019; Strasser/Brink 2003: 179; 2008: 149; Neubacher/Bögelein 2021: 111; Hunold et al. 2025: 31, 61f.). Bei fehlendem oder prekärem Aufenthaltsstatus sinkt diese nochmals drastisch (Fassin 2018: 155; Plümecke/Wilopo 2019: 149; Golian 2019: 183). Im Kontext von Obdachlosenfeindlichkeit in der Polizeiarbeit sind drei Aspekte relevant:

- Unrechtmäßige und überproportional häufige Polizeikontrollen und Polizeigewalt stehen im Zusammenhang mit zugeschriebener geringer Beschwerdemacht und vermuteter Unglaubwürdigkeit der Betroffenen (Golian 2019: 183; Hunold et al. 2025: 61f.; Kap. 5).
- Der rechtliche Umgang mit polizeilichem Fehlverhalten ist vielfach erschwert. Die Studie von Reindl-Krauskopf (2018) zum rechtlichen „Umgang mit Misshandlungsvorwürfen gegen Exekutivbeamte“ zeigt: Zwischen 2012 und 2015 (Wien/Salzburg) wurden 1.518 Misshandlungsvorwürfe erhoben. Nur sieben Fälle gelangten vor Gericht. Alle wurden zugunsten der Polizei erstinstanzlich entschieden, alle übrigen Verfahren wurden eingestellt. In ca. 10 % der Fälle kam es zu Verleumdungsklagen gegen die Beschwerdeführenden (ebd.: 47–54). Die empirische Lage und die Gefahr von Gegenklagen lassen vermuten, dass zahllose Obdachlose erfahrenes Unrecht nicht anzeigen (Hunold et al. 2025: 61f.).
- Obdachlose sind überproportional von Gewalt betroffen – sowohl durch rechtsextreme oder sozialdarwinistische Täter*innen als auch innerhalb der Szene infolge prekärer Lebensbedingungen. Viele fühlen sich beim Erstellen einer Anzeige nicht ernst genommen und als „Bürger zweiter Klasse“ (Strasser/Brink 2008: 145) behandelt. Zahlreiche Delikte werden deshalb nicht gemeldet (verringerte Anzeigebereitschaft), und es kommt zu einer strukturellen Underprotection (ebd.; Teidelbaum 2013: 46; Hunold et al. 2025: 38f.).

Martin Klinger beschreibt im Folgenden aus erfahrungsgeleiteter Perspektive erlebte Polizeigewalt, den Versuch ihrer rechtlichen Aufarbeitung und wie die Polizei mit ihm umging, als er selbst Opfer einer Straftat wurde – und somit die angenommene Täterrolle verließ.

Erfahrungsperspektive

Eines Abends haben mich ein paar Cops aus einem Nachtbus heraus verhaftet – es handelte sich noch dazu um eine Verwechslung. Ich wurde von mehreren Beamten ordentlich verdroschen, hinten wurden mir die Handschellen angelegt. Von der Busstation zum Polizeiauto und vom Polizeiauto zum Polizeirevier hörten sie nicht auf, auf mich einzuschlagen. Das hat mich besonders wütend gemacht, weil ich mich durch die Handschellen nicht einmal bewegen konnte, um zu blocken.

An der Polizeistation angekommen, drängte ich darauf, dass ein Amtsarzt Fotos meiner Wunden macht – was mit einem „das wurde schon gemacht“ abgetan wurde. Ich bin hundertprozentig sicher, dass meine Verletzungen an diesem Abend nicht fotografiert wurden. Nachdem ich mich durchgehend beschwert habe, wurde ich schlussendlich gefragt, ob ich den betreffenden Beamten anzeigen möchte – und mir wurde ein Polizist als Schuldiger präsentiert. Da er ohnehin der Einzige war, den ich identifizieren hätte können, habe ich zugestimmt. Ich habe gesagt, ich verklage ihn nicht, wenn der betreffende Herr mir erklärt, warum er es für richtig oder nötig hielt, weiter auf mich einzudreschen, obwohl ich durch die Handschellen komplett wehrlos war. Seine freundliche Antwort war: „Geh scheißen, du Orschloch.“ Drei Jahre später bekam ich ein Schriftstück zugestellt, das mich darüber informierte, dass das Verfahren gegen den Mann eingestellt wurde. Man braucht ja nur überlegen, wer ermittelt, wenn man sich gegenüber der Polizei beschwert. Cop Culture und Schulterchluss effekte machen so etwas wie Gerechtigkeit unmöglich.

Wenn du Gerechtigkeit willst und auf der Straße lebst, dann gehst du nicht zur Polizei. Du wirst bereits beim Reinkommen in die Polizeistation so behandelt, als ob du hier nichts verloren hättest. Dieses Gefühl ändert sich auch mitnichten, wenn irgendwann klar wird, dass du da bist, um etwas anzuzeigen – oder weil du Opfer von Gewalt wurdest.

Fazit, Ausblick und Intervention

Der Beitrag hat gezeigt, dass sich die gesellschaftlich tief verankerte Obdachlosenfeindlichkeit durch Gewaltmonopol und Funktion der Polizei potenziert. Die Problemwurzel liegt in kapitalistischen Systemen und Logiken, welche Obdachlosigkeit forcieren, strukturell verankerte sozial-darwinistische Ideologien bedingen und die Polizei benötigen, um das Kapital vor den armen Bevölkerungsschichten zu schützen. Ein komplexes Zusammenspiel aus Kriminalisierungsprozessen (Person, Raum, Verhalten), polizeilichen Ermessensspielräumen und (Schein-)Befugnissen (z. B. Verbringungsgewahrsam), politischen Vorgaben (Kennzahlen), obdachlosenfeindlichen Diskursen in Politik, Medien und Gesellschaft, unzureichendem rechtlichem Schutz (Beschwerdemacht), Interessen von Kapital und Geschäftstreibenden (u. a. Gentrifizierungsprozesse), privaten und staatlichen Sicherheitsunternehmen (Securitys), Stadtplanung (menschenfeindliche Architektur), vorurteilsbehafteten Passant*innen (subjektive Unsicherheit), einer mancherorts mit der Polizei kooperierenden Wohnungslosenhilfe (Strafverfolgung von Bagatelldelikten in Notquartieren) und unzureichenden Schutz- und Rückzugsorten für die Betroffenen machen Obdachlose zur Zielscheibe polizeilichen Handelns. Dies führt zu überproportionalen Kontrollen aufgrund äußerer Merkmale (obdachlosenfeindliches Profiling), Verdrängungen und Polizeigewalt. Angesichts dieser extrem asymmetrischen Machtverhältnisse ist es umso

erstaunlicher, dass die Thematik bislang kaum wissenschaftlich aufgearbeitet wurde. Hier ist ein eindeutiger Bedarf an kritischer, aktivistischer und partizipativer Forschung gegeben.

Dies mündet in die Einbeziehung von Betroffenenperspektiven. Martin Klinger weist im Folgenden hinsichtlich des Interventionsbedarfs auf die Wichtigkeit und Möglichkeit von Polizeikritik hin; zugleich skizziert er Ohnmachtserfahrungen und verhärtete Fronten.

Polizeikritik zwischen Tabu und Ohnmacht (Erfahrungsperspektive)

Ich selbst oder Menschen in meiner Situation haben da keine Lösung gesehen: Polizei(-gewalt) ist ein Übel, das man hinnehmen muss. Abgesehen von Revanchefantasien – man kann da nichts tun, und meine Erfahrung sagt das selbe (s. Beschwerdemacht).

Strukturell könnte man sagen, dass das Tabu, Kritik an der Polizei zu äußern, aus dem Weg geschafft gehört. Es ist sehr schwierig, die Polizei sinnvoll zu kritisieren, ohne Repression dafür erfahren zu müssen. Je größer das Publikum, je lauter die Kritik, desto größer die Angst. Ich traue mich, für einen Großteil der Straße zu sprechen, wenn ich sage: Wenige von denen sehen etwas anderes in der Polizei als einen gefährlichen, bewaffneten, kriminellen und korrupten Verein – eine erschreckende und erfahrungsgeleitete Sichtweise. Diese fatalistische, feindselige Perspektive zeigt eindeutig, wie viel Verbesserungspotenzial seitens der Polizei im Umgang und in der Kommunikation mit wohnungslosen Menschen besteht.

Recht auf Wohnen, solidarische Strukturen und strategische Prozessführung

Ob die Veränderung obdachlosenfeindlicher Strukturen in der Polizei mit abolitionistischen oder radikalreformistischen Perspektiven umsetzbar ist, bleibt in diesem Artikel offen. Fakt ist, dass ein Wohnrecht für alle (Artikel 11 des UN-Sozialpakts) einen Großteil der polizeilichen Repression gegenüber Obdachlosen mildert, da Betroffene dadurch nicht mehr im grellen Scheinwerferlicht staatlicher Überwachung im öffentlichen und institutionellen Raum stehen. Etwas kleiner gedacht, gilt es, solidarische Strukturen zwischen Betroffenen, Aktivismus, kritischer Juristerei und Wohnungslosenhilfe zu etablieren. So bietet etwa die Street Lawyer Association kostenfreie und niederschwellige Rechtsberatung auf Budapests Straßen an, um u. a. repressionsbetroffene Wohnungslose zu unterstützen. Damit einher gehen strategische Prozessführungsstrategien, die sich z. B. gegen das Verbot von Obdachlosigkeit in Ungarn richten. Die „Allianz gegen Racial Profiling“ nutzte einen Einzelfall von rassistischem Profiling, um in einem breit formierten Zusammenschluss mit den Instrumentarien des Rechtssystems bis vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zu gehen – und zu gewinnen. Die Schweiz ist nun verpflichtet, strukturellem Rassismus in ihrem Polizeiapparat vorzubeugen. Ähnliche Strategien können in Bezug auf obdachlosenfeindliches Profiling angewandt werden. Im Rahmen der Wohnungslosenhilfe müssen Notquartiere eine Rolle als sichere und solidarische Orte einnehmen. Das heißt Hausverbot für die österreichische Polizei, wenn es um die Suche nach Bagatelldelikten geht.

Eine Voraussetzung für Veränderung ist die Anerkennung von Unrecht: Polizeiliche Praktiken im Umgang mit obdachlosen Menschen stehen vielfach im Widerspruch zu demokratischen und menschenrechtlichen Grundprinzipien – sie erschüttern das gesellschaftliche Vertrauen in eine schützende Polizei und einen funktionierenden Rechtsstaat.

Quellen

Amjahid, Mohamed (2024): Alles nur Einzelfälle? Das System hinter der Polizeigewalt, München

Autor*innenkollektiv der Berliner Kampagne Ban! Racial Profiling – Gefährliche Orte abschaffen (2018): Ban! Racial Profiling oder Die Lüge von der „anlass- und verdachtsunabhängigen Kontrolle“, in: Loick, Daniel (Hrsg.), Kritik der Polizei, Frankfurt am Main, S. 181–197

Bögelein, Nicole/Glaubitz, Christoffer/Neumann, Merten/Kamieth, Josefine (2019): Bestandsaufnahme der Ersatzfreiheitsstrafe in Mecklenburg-Vorpommern, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 102(4), S. 282–296, <https://doi.org/10.1515/>

Bundesministerium des Innern (BMI) (2024): Abschlussbericht der umfassenden Polizeistudie. Forschungsprojekt der Deutschen Hochschule der Polizei zur Motivation, Einstellung und Gewalt im Alltag von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten. Pressemitteilung vom 19.09.2024, unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024/09/megavo-abschluss.html> (abgerufen am 07.07.2025).

Cilip-Redaktion (2024): „Tödliche Polizeigewalt: Selektive Solidarität“, Blogbeitrag, in: Cilip (07.02.2024), unter: <https://www.cilip.de/2024/02/07/toedliche-polizeigewalt-selektive-solidaritaet/> (abgerufen am 18.05.2025).

Deutsche Hochschule der Polizei (2024): MEGAVO-Studie. Projektbericht 2021–2024, Münster, unter: https://www.polizeistudie.de/wp-content/uploads/Abschlussbericht_MEGAVO.pdf (abgerufen am 18.05.2025).

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) (2024): *Wa Baile v. Switzerland* - 43868/18 and 25883/21, unter: <https://hudoc.echr.coe.int/tur?i=001-231331> (abgerufen am 07.07.2025).

Fassin, Didier (2018): Die Politik des Ermessensspielraums. Der „graue Scheck“ und der Polizeistaat, in: Loick, Daniel (Hrsg.), *Kritik der Polizei*, Frankfurt am Main, S. 135–164

FEANTSA [Europäischer Dachverband der Wohnungslosenhilfe] (o. J.): *ETHOS – Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung*, unter: https://www.feantsa.org/download/at___6864666519241181714.pdf (abgerufen am 11.08.2025)

Frank-Landkammer, Barbara (2008): *Caritas und „Menschen am Rande“ – wie werden sie gesehen?*, in: *Neue Caritas*, 22, S. 9–14

Gerull, Susanne (2018): „Unangenehm“, „Arbeitsscheu“, „Asozial“. Zur Ausgrenzung von wohnungslosen Menschen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Nr. 25–26/2018, S. 30–36

Gerull, Susanne (2021): *Obdachlosenfeindlichkeit. Von gesellschaftlicher Stigmatisierung bis zu Hasskriminalität*, in: Amesberger, Helga/Goetz, Judith/Halbmayer, Brigitte/Lange, Dirk (Hrsg.), *Kontinuitäten der Stigmatisierung von ‚Asozialität‘. Perspektiven gesellschaftskritischer Politischer Bildung*, Wiesbaden, S. 135–148

Gläser, Dieter (2003): „Abgeschoben in den Kältetod“, in: *taz* (11.01.2003), unter: <https://taz.de/Abgeschoben-in-den-Kaeltetod/!824396/> (abgerufen am 06.07.2025).

Golian, Schohreh (2019): *Spatial Racial Profiling. Rassistische Kontrollpraxen der Polizei und ihre Legitimationen*, in: *Wa Baile, Mohamed/Dankwa*,

Serena O./Naguib, Tarek/Purtschert, Patricia/Schilliger, Sarah (Hrsg.), Racial Profiling. Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand, Bielefeld, S. 177–194

Hunold, Daniela/Aden, Hartmut/Thurn, Roman/Berger, Anja/Ohder, Claudius/Sticher, Birgitta/Strauß, Ekkehard (2025): Polizei und Diskriminierung. Risiken, Forschungslücken, Handlungsempfehlungen, Baden-Baden

Jonas, Ulrich (2003): Der Tote von Stralsund. Wie zwei Polizisten eine ‚Störung‘ beseitigten, in: Hinz&Kunzt, 126/August 2003, unter: <https://www.hinzundkunzt.de/der-tote-von-stralsund/> (abgerufen am 06.07.2025)

Landtag Sachsen-Anhalt (2020): Bericht der vom Ausschuss für Recht, Verfassung und Gleichstellung des Landtags Sachsen-Anhalt beauftragten Berater [...] Jerzy Montag [...] und Manfred Nötzel, Magdeburg, 26.08.2020, unter: https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bilder/Artikel_7_WP/Justiz/Fall_Oury_Jalloh/Bericht_Sonderberater_Oury_Jalloh.pdf (abgerufen am 07.07.2025)

Leggereit, Rainer (1999): Der Verbringungsgefahrswahrsam – ein generell rechtswidriges Instrumentarium der Vollzugspolizei?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), 18/3, S. 263–265

Lobitz, Rebecca/Wirth, Wolfgang (2018): Der Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe in Nordrhein-Westfalen. Eine empirische Aktenanalyse, Düsseldorf

Loick, Daniel (Hrsg.) (2018a): Kritik der Polizei, Frankfurt am Main

Loick, Daniel (2018b): Was ist Polizeikritik?, in: Loick, Daniel (Hrsg.), Kritik der Polizei, Frankfurt am Main, S. 9–38

Lukas, Tim/Hauprich, Kai (2022): Angsträume wohnungsloser Menschen, in: Sowa, Frank (Hrsg.), *Figurationen der Wohnungsnot. Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen*, Weinheim/Basel, S. 446–463

Lukas, Tim/Imbusch, Peter (2024): Sicherheit – für wen? Die selektive Versicherheitlichung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit, in: Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft (Hrsg.), *Wissen schafft Demokratie. Schwerpunkt Sicherheit – Schlüsselbegriff einer offenen Gesellschaft*, Band 16, Jena, S. 60-71

Müller, Marion (2023): Wohnungslosigkeit und Kriminalisierung, in: Borstel, Dierk/Brückmann, Jennifer/Nübold, Laura/Pütter, Bastian/Sonnenberg, Tim (Hrsg.), *Handbuch Wohnungs- und Obdachlosigkeit*, Wiesbaden, https://doi.org/10.1007/978-3-658-35279-0_30-1

Neubacher, Frank/Bögelein, Nicole (2021): Kriminalität der Armen – Kriminalisierung von Armut? Untersuchungen zu einem widerspenstigen Begriffspaar, in: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 104(2), S. 107-123

Neumaier, Heimo (2023): *Klassistisches Profiling in der Notschlafstelle. Aufbau und Positionierung eines kritisch-menschenrechtsorientierten Professionsverständnis*, ASH Berlin [unveröffentlichter Forschungsbericht]

Neumaier, Heimo/Klinger, Martin (2026): Festnahmen und Abschiebungen aus Notschlafstellen verhindern: Methoden struktureller Veränderung gegen obdachlosenfeindliche Kontrollpraktiken, in: Sowa, Frank/Geiser-Krummenacher, Marisa/Meyer, Tom/Runge, Pauline/Sellner, Nora/Tissot, Anna Xymena/Tsirikiotis, Athanasios (Hrsg.), *Fragile Behausungen. Prekäres*

Wohnen und Wohnungslosigkeit in Zeiten multipler Krisen, Weinheim [unveröffentlichtes Manuskript]

Nowak, Peter (2016): SPD-Politiker will Wohnungslose vom Hansaplatz verdrängen, in: Mietercho online (16.12.2016), unter <https://www.bmgev.de/mietercho/mietercho-online/obdachlose-hansaplatz/> (abgerufen am 07.07.2025)

ORF Tirol (2024, 18. September): „Diversion in Prozess wegen Polizeigewalt“, unter <https://tirol.orf.at/stories/3273766/> (abgerufen am 07.07.2025). Piloni, Lea (2023): Polizei und Rassismus in Deutschland. Eine historische Genese, in: Roldán Mendivil, Eleonora/Bafta, Sarbo (Hrsg.), Die Diversität der Ausbeutung. Zur Kritik des herrschenden Antirassismus, Berlin, S. 121–139

Plümecke, Tino/Wilopo, Claudia S. (2019): Die Kontrolle der „Anderen“. Intersektionalität rassistischer Polizeipraktiken, in: Wa Baile, Mohamed/Dankwa, Serena O./Naguib, Tarek/Purtschert, Patricia/Schilliger, Sarah (Hrsg.), Racial Profiling. Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand, Bielefeld, S. 139–154

Prasad, Nivedita/Muckenfuss, Katrin/Foitzik, Andreas (Hrsg.) (2020): Recht vor Gnade. Bedeutung von Menschenrechtsentscheidungen für eine diskriminierungskritische (Soziale) Arbeit, Weinheim/Basel

Pütter, Norbert (2019): „Polizieren der Armen – Die Polizei an den Rändern der Gesellschaft“, in: Cilip (04.06.2019), S. 118–119, unter: <https://www.cilip.de/2019/06/04/polizieren-der-armen-die-polizei-an-den-raendern-der-gesellschaft/> (abgerufen am 18.05.2025)

Pütter, Norbert (2022): Soziale Arbeit und Polizei. Zwischen Konflikt und Kooperation, Stuttgart

Pütter, Norbert (2024): „MEGAVO und polizeilicher Rassismus: Endbericht nach dreijähriger Forschung vorgelegt“, in: Cilip (07.12.2024), unter: <https://www.cilip.de/2024/12/07/megavo-und-polizeilicher-rassismus-endbericht-nach-dreijaehriger-forschung-vorgelegt/> (abgerufen am 07.07.2025).

Reindl-Krauskopf, Susanne (2018): Studie über den Umgang mit Misshandlungsvorwürfen gegen Exekutivbeamte, Wien

Ronneberger, Klaus/Lanz, Stephan/Jahn, Walther (1999): Die Stadt als Beute, Bonn

Schindlauer, Sandra (2015): Obdachlose Personen als Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Wenn die Sicherheit vor Gefährdung zur Gefährdung von Sicherheit wird, in: Forum Recht, 02/15, S. 53–56

Schmoll, Thomas (2017): „Lage im Tiergarten: Berlin will hart gegen aggressive Osteuropäer vorgehen“, in: Welt (13.10.2017), unter: <https://www.welt.de/vermishtes/article169600463/Lage-im-Tiergarten-Berlin-will-hart-gegen-aggressive-Osteuropaeer-vorgehen.html> (abgerufen am 07.07.2025)

Starodub, Alissa (2023): Ohne Polizei/Gewalt. Kritische Theorie & Praxis sozialer Gerechtigkeit, Wien

Strasser, Hermann/Brink, Henning van den (2003): Von Wegschließern und Ausgeschlossenen: Ergebnisse einer Studie über Obdachlose und die Polizei in Duisburg, in: Soziale Probleme, 14(2), S. 163–187

Strasser, Hermann/Brink, Henning van den (2008): Die Obdachlosen, in: Schweer, Thomas/Strasser, Hermann/Zdun, Steffen: „Das da draußen ist ein Zoo, und wir sind die Dompteure“. Polizisten im Konflikt mit ethnischen Minderheiten und sozialen Randgruppen, Wiesbaden, S. 139–151

Teidelbaum, Lucius (2013): Obdachlosenhass und Sozialdarwinismus, Münster

Thurn, Roman (2021): Der Kommunale Außendienst. Die Verfolgung öffentlich sichtbarer Armut am Beispiel der Münchner Kommunalpolizei. In: Kriminologisches Journal, 53(1), S. 44–62

Thurn, Roman (2024): Verdacht und Kontrolle. Die polizeiliche Praxis anlassunabhängiger Personenkontrollen, Bielefeld

Tjardes, Judith (2024): „Sieht aus als wäre eine Bombe eingeschlagen“ – Ärger über Obdachlose am Eschenheimer Tor“, in: Frankfurter Rundschau (09.12.2024), unter: <https://www.fr.de/frankfurt/obdachlose-in-frankfurt-unterwegs-rund-300-93447802.html> (abgerufen am 07.07.2025)

UN-Menschenrechtsausschuss (2009): Communication no. 1493/2006: Human Rights Committee, 96th session, 13–31 July 2009, unter: <https://digitallibrary.un.org/record/662897/?v=pdf> (abgerufen am 07.07.2025)

Wa Baile, Mohamed/Dankwa, Serena O./Naguib, Tarek/Purtschert, Patricia/Schilliger, Sarah (Hrsg.) (2019): Racial Profiling. Struktureller Rassismus und antirassistischer Widerstand, Bielefeld

Weichsler, Christoph (2025): „Bürger in Sorge: Drogen, Gewalt & Obdachlose – Hotspots immer schlimmer!“, in: Wien Heute (16.02.2025), unter <https://www.heute.at/s/drogen-gewalt-obdachlose-hotspots-immer-schlimmer-120090695> (abgerufen am 07.07.2025)

Wien Heute (2024): „Obdachlosen-Camps: Drogen, Gewalt und Lärm – Anrainer sind schockiert“, in: Wien Heute (30.05.2024), unter: <https://www.heute.at/s/drogen-gewalt-und-laerm-anrainer-sind-schockiert-120039375> (abgerufen am 07.07.2025)

Wiener Kampierverordnung (1985): Verordnung des Magistrats der Stadt Wien betreffend das Verbot des Kampierens, unter:
https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Gemeinde-recht/GEMRE_WI_90101_I455_000/GEMRE_WI_90101_I455_000.pdf (abgerufen am 07.07.2025)

Wolf, Sandra/Kunz, Stefan (2017): Die Schuldfrage der Obdachlosigkeit im gesellschaftlichen Diskurs, in: Hamburger Journal für Kulturanthropologie (HJK), 6, S. 111–126

Zick, Andreas/Küpper, Beate/Mokros, Nico (Hrsg.) (2023): Die distanzierte Mitte. Rechtsextreme und demokratiegefährdende Einstellungen in Deutschland 2022/23, Bonn

Über die Autoren

Martin Klinger ist Gründer, Inhaber und Tourguide bei Wiener Nimmerland.

Heimo Neumaier ist Sozialarbeiter in der Wiener Wohnungslosenhilfe und Studierender an der Alice Salomon Hochschule Berlin (Masterstudiengang ‚Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession‘).

Wohnungslosigkeit und Strafvollzug

Zur Situation inhaftierter und entlassener Menschen

Christina Müller-Ehlers, Frank Wilde

Einleitung

Wohnen gehört zu den elementarsten Bedürfnissen des Menschen. Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung sind daher als Teil der physischen Existenz im Rahmen des menschenwürdigen Existenzminimums auch verfassungsrechtlich garantiert. Infolge einer Straftat und der anschließenden Inhaftierung werden bestehende Wohnverhältnisse gefährdet und drohende Wohnungslosigkeit zum Zeitpunkt der Haftentlassung zu einem akuten Problem.

Im April 2024 beschloss das Bundeskabinett den Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit (NAP-W). Damit bekannte sich die Bundesregierung zum Ziel, bis 2030 Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland zu überwinden. Dies soll gemeinsam mit allen relevanten Akteuren, wie z. B. Wohlfahrtsverbänden, den Bundesministerien und der Wohnungswirtschaft, erfolgen. Der NAP-W benennt ausdrücklich das Ziel, Entlassungen aus Institutionen wie Justizvollzugsanstalten, Kliniken oder Pflegeeinrichtungen nicht in Wohnungslosigkeit münden zu lassen (BMWSB 2024a: 31).

Wohnungslosigkeit und Haft sind eng miteinander verknüpft. Unter den vielen Gründen, die zum Verlust der Wohnung führen können, stellt die Inhaftierung einen wichtigen Grund dar. Nach dem Wohnungslosenbericht der Bundesregierung war bei zwölf Prozent der wohnungslosen Menschen die Inhaftierung der unmittelbare Auslöser der Wohnungslosigkeit (BMWSB 2024b: 37). Hierfür gibt es unterschiedliche Ursachen. Einerseits verfügen die Personen teilweise über keine Wohnung. Andererseits fehlen ihnen die Kenntnisse über das Recht auf Wohnraumerhalt während der Haft, sodass Mietschulden entstehen und die Wohnung gekündigt werden muss. Hinzu kommt, dass das Verfahren der Mietschuldenübernahme selbst sehr kompliziert und insbesondere aus dem Vollzug heraus schwer durchzuführen ist. So stellt sich für viele auch nach der Entlassung die Frage: „Wo kann ich wohnen?“ Straffällig gewordene Menschen, die die Hilfen der freien Straffälligenhilfe in Anspruch nehmen, leben nach der Haft überwiegend in prekären Verhältnissen. Mehr als ein Drittel lebt in unsicheren Wohnverhältnissen. Sie haben keinen eigenen Mietvertrag, sondern sind angewiesen auf das Hilfesystem der Wohnungsnotfallhilfe (Müller-Ehlers/Wilde 2023: 12). Zugleich können fehlender Wohnsitz und Armut zur Inhaftierung führen: Bei ausstehenden Geldstrafen drohen Ersatzfreiheitsstrafen (Neubacher/Bögelein 2021: 121); ohne feste Meldeadresse droht Untersuchungshaft. So entsteht ein Kreislauf zwischen sozialer Exklusion und strafrechtlicher Sanktion – ein Drehtüreffekt, der politisch unhaltbar ist.

Dieser Beitrag widmet sich dem Zusammenhang von Wohnen und Strafvollzug. Im Mittelpunkt stehen dabei folgende Fragen: Welche Erkenntnisse gibt es über die Wohnsituation zum Zeitpunkt der Inhaftierung? Welche Maßnahmen werden zur Sicherung der Wohnung ergriffen? Wie stellt sich die Wohnsituation bei Haftentlassung dar – und wie wird Entlassung in Wohnungslosigkeit verhindert?

Statistische Daten und die Untersuchung der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S)

Bevor wir die Ergebnisse unserer Umfrage präsentieren, möchten wir zunächst die vorliegende Datenlage zum Thema vorstellen. Eine der wenigen Quellen hierzu ist die Strafvollzugsstatistik des Statistischen Bundesamtes.

Sie erfasst zum Stichtag 31.03.2024 die Wohnsitzsituation inhaftierter Personen wie folgt. Zum Stichtag waren 43.746 Personen inhaftiert, davon 2.486 Frauen (ohne Untersuchungshaft). 37.478 Personen hatten einen gemeldeten festen Wohnsitz im Inland, 786 Personen waren mit Wohnsitz im Ausland registriert, 5.482 Personen wurden als ohne festen Wohnsitz oder ohne Angabe geführt. Daraus ergibt sich ein prozentualer Anteil von 87,47 Prozent mit festem Wohnsitz und 12,53 Prozent ohne festen Wohnsitz bzw. ohne Angabe (Statistisches Bundesamt 2025a). Ein erheblicher Teil der Inhaftierten hat also keine gesicherten Wohnverhältnisse bzw. macht hierzu keine Angaben.

Damit wird ein erstes Problem dieser Daten deutlich: Es lässt sich nicht aufschlüsseln, wie groß der Anteil der Personen ohne gesicherte Wohnverhältnisse ist bzw. wie viele keine Angabe machen. Im Weiteren wird sich zudem zeigen, dass die Definitionen von „fester Wohnsitz“ und „ohne gesicherten Wohnsitz“ unterschiedlich gehandhabt werden. Wir möchten außerdem auf eine zweite Einschränkung dieser Angaben hinweisen. Bei Stichtagszahlen werden Daten zu den an diesem Tag in einer Justizvollzugsanstalt (JVA) anwesenden Personen erhoben. Die Anzahl der Personen, die insgesamt in

einem Jahr inhaftiert sind, liegt jedoch deutlich höher. Insbesondere kurze (Ersatz-)Freiheitsstrafen werden in Stichtagserhebungen weniger abgebildet.

Klar ist: Personen im offenen Vollzug haben häufiger einen festen Wohnsitz. Dies ist wenig überraschend, da eine stabile Wohnsituation häufig Voraussetzung für den Zugang zum offenen Vollzug ist. Inhaftierte Frauen sind im Verhältnis häufiger ohne festen Wohnsitz.

Um die Datenlage zu verbessern und spezifische Informationen über die Wohnsituation inhaftierter und entlassener Menschen zu erhalten, führte die BAG-S im Sommer 2024 eine bundesweite Anfrage in allen Landesjustizministerien durch. In dieser Anfrage wurden Daten zur Wohnsituation von inhaftierten und haftentlassenen Menschen sowie landesspezifische Maßnahmen zur Vermeidung der Wohnungslosigkeit abgefragt.

Die Umfrage bestand aus 15 Fragen, die im Juli 2024 an die Justizministerien der Länder versandt wurden. Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein haben alle Länder geantwortet. Eine Auswertung aller Fragen ist jedoch nicht möglich. Dies liegt zum Teil daran, dass die Antworten nur sehr unvollständig gegeben werden konnten, weil Daten nicht für die Zwecke einer statistischen Auswertung erfasst wurden. (Müller-Ehlers/Wilde 2025: 1)

Ergebnisse

Wohnungssicherung bei Inhaftierung

Kurz nach der Inhaftierung findet in allen JVA ein Aufnahme- bzw. Erstgespräch statt. Dieses ist in den Strafvollzugsgesetzen der Länder vorgeschrieben und dient unter anderem der Erhebung der Lebenssituation der Personen

sowie der Ableitung einer Vollzugsplanung. Dabei wird unter anderem nach der letzten Meldeadresse gefragt, ob aktuell eine Wohnung vorhanden ist und ob akuter Handlungsbedarf zur Sicherung dieser Wohnung oder der darin befindlichen Habe besteht. Die Ergebnisse werden schriftlich dokumentiert und fließen in die Vollzugsplanung ein.

Obwohl die Erhebung der Wohnsituation beim Haftantritt rechtlich vorgesehen ist, wird sie nicht systematisch statistisch erhoben. Auf die Frage, wie hoch der Anteil der Personen ist, die bei der Aufnahme über keinen festen Wohnsitz verfügten, konnten im Rahmen der letzten Erhebung zur Strafvollzugsstatistik des Statistischen Bundesamts nur drei Bundesländer eine Antwort geben. In Sachsen waren es im Jahr 2023 17 Prozent, in Bayern 27 Prozent und in Hessen 52 Prozent. Diese großen Unterschiede sind erklärungsbedürftig. Möglicherweise werden in den einzelnen Ländern unter der Kategorie „ohne festen Wohnsitz“ unterschiedliche Sachverhalte subsumiert. Aus den vorliegenden Antworten ließ sich dies jedoch nicht eindeutig klären (ebd.: 2).

Im Ergebnis wird deutlich, dass der Handlungsbedarf auf der Arbeitsebene (Akte) erfasst wird. Wenn eine Wohnung vorhanden ist, müssen gegebenenfalls die Habe gesichert oder Familienmitglieder unterstützt werden. Eine statistische Auswertung ist jedoch nicht möglich. Dort, wo Statistiken erhoben werden, sind die Kategorisierungen zu hinterfragen bzw. zu spezifizieren. „Keine Angabe“ mit „kein fester Wohnsitz“ zusammenzufassen, kann auf der Arbeitsebene der Anstalten sinnvoll sein, da sich hieraus die Information ablesen lässt, dass keine Meldeadresse vorliegt. Für eine statistische Auswertung ist diese Zusammenfassung jedoch nicht zweckmäßig (ebd.: 2).

Maßnahmen zum Erhalt des Wohnraums

Soweit inhaftierte Personen keiner Erwerbsarbeit mehr nachgehen und kein Einkommen zur Deckung der Wohnkosten erzielen können, entfällt für die Dauer der Haft in der Regel auch der Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II (§ 7 Abs. 4 SGB II). In diesen Fällen besteht grundsätzlich die Möglichkeit, Wohnkosten über Leistungen nach dem SGB XII zu decken – insbesondere im Rahmen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (§§ 67ff. SGB XII).

Dies umfasst auch die Übernahme von Mietkosten durch den Sozialhilfeträger (§§ 36, 67ff. SGB XII), um den Wohnraum während der Inhaftierung zu sichern und Wohnungslosigkeit nach der Entlassung zu vermeiden. Die Antragstellung ist komplex und setzt zahlreiche Nachweise voraus (z. B. Mietvertrag, Kontoauszüge), die in der Haft oft nicht vorhanden sind. Die erfolgreiche Nachreichung fehlender Unterlagen hängt stark von funktionierenden Außenkontakten ab.

Wir haben die Verwaltung danach befragt, welche Maßnahmen sie zur Sicherung vorhandenen Wohnraums unternehmen. Inhaftierte Personen werden grundsätzlich über die Möglichkeit der Mietkostenübernahme informiert und bei Bedarf bei der Antragstellung unterstützt. Eine systematische statistische Erfassung dieser Anträge erfolgt jedoch in keinem Bundesland. Auch bleibt unklar, wie konkret die Unterstützung in der Praxis aussieht.

Unterschiede zeigen sich in den Bundesländern bezüglich des Personenkreises, bei dem eine Beratung zur Mietkostenübernahme erfolgt bzw. dazu beraten wird. Hier gilt vor allem die Dauer der Freiheitsstrafe als ein Kriterium, ob Anträge überhaupt gestellt werden. Die Anstalten übernehmen hier

vermutlich die regional sehr unterschiedlichen Auffassungen der Sozialhilfeträger zu dieser Frage: Baden-Württemberg und Hamburg gehen von einer Zeitgrenze von maximal zwölf Monaten aus, d. h., bei längeren Inhaftierungszeiten wird kein Antrag gestellt. Rheinland-Pfalz geht von sechs bis sieben Monaten und das Saarland sowie Mecklenburg-Vorpommern gehen von sechs Monaten aus. In Niedersachsen wird bei Haftzeiten bis zu sechs Monaten grundsätzlich ein Antrag auf Mietkostenübernahme gestellt, darüber hinaus nur in Einzelfällen. Die übrigen Justizministerien geben an, dass im Einzelfall entschieden wird (ebd.: 2).

Die Rechtsprechung sieht keine zeitliche Begrenzung für die Mietkostenübernahme vor. Maßgeblich ist vielmehr, ob eine ausreichend sichere Prognose hinsichtlich der Lebenssituation nach der Haftentlassung getroffen werden kann. So hat das Bundessozialgericht festgestellt, dass

„Sozialhilfe vorbeugend gewährt werden [muss], wenn prognostisch dadurch eine dem Einzelnen drohende Notlage ganz oder teilweise abgewendet werden kann. [...] Ein möglicher Anspruch scheidet jedenfalls nicht von vornherein an der Haftdauer“ (BSG 2013: Rn. 19).

Kritisch zu sehen ist auch die Praxis, dass bei kurzen Haftstrafen – insbesondere bei Ersatzfreiheitsstrafen – häufig keine Anträge auf Mietkostenübernahme gestellt werden. So wird etwa in Brandenburg argumentiert, dass die Entlassung noch vor einer möglichen Wohnungskündigung erfolgt. Dabei bleibt jedoch unberücksichtigt, dass auch in diesen Fällen während der Haft kein Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II besteht und somit Mietschulden entstehen, die später zurückgezahlt werden müssen. Dies erhöht das Risiko eines Wohnungsverlustes erheblich.

Was wäre stattdessen zu tun? Die Sicherung des bestehenden Wohnraums ist von großer Bedeutung. Sie verhindert nicht nur eine Entlassung in die Wohnungslosigkeit. Vielfach dürfte es auch kostengünstiger sein, die Miete aus einem bestehenden (Alt-)Mietverhältnis für die Zeit der Inhaftierung zu übernehmen, als anschließend die Unterbringung in Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe oder in teureren Mietverhältnissen zu finanzieren. Daher sollte bei der Aufnahme in die JVA flächendeckend ein verbindliches Verfahren vereinbart werden, das eine effektive Klärung der Situation und ggf. eine zügige Beantragung der Mietkostenübernahme vorsieht. Denn bereits nach zwei Monaten Mietrückstand kann die Kündigung ausgesprochen werden. Aus Sicht der BAG-S e. V. sollte daher ein Verfahren in allen Bundesländern einheitlich umgesetzt werden (Müller-Ehlers/Wilde 2025: 6).

Aber auch ein anderer Vorschlag ist möglich: Derzeit scheitert die Übernahme der Mietkosten häufig an einem bürokratisch sehr komplizierten Verfahren und verschiedenen Zuständigkeiten. Diese Hürden könnten überwunden werden, wenn der Leistungsausschluss für inhaftierte Menschen nach § 7 Abs. 4 SGB II nicht die Bedarfe für Unterkunft und Heizung umfassen würde. Damit wäre im Bedarfsfall eine lückenlose Mietzahlung durch eine Behörde und somit der Erhalt der Wohnung gewährleistet.

Wohnen nach der Entlassung

Die Entlassung aus dem Strafvollzug bedeutet für die Betroffenen eine umfassende Veränderung in allen Lebensbereichen. Wenn die bisherige Wohnung nicht gehalten werden konnte, ist es Aufgabe des Übergangsmanagements, sicherzustellen, dass nach der Entlassung zumindest eine Unterkunft zur Verfügung steht. Eine Entlassung in ungesicherte Wohnverhältnisse – etwa bei Freund*innen, Verwandten oder gar in die Obdachlosigkeit –

widerspricht dem Grundgedanken von Resozialisierung und gesellschaftlicher Reintegration. Aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes ist eine Neuanmietung aus der Haft heraus oft nicht realisierbar, sodass die Unterstützungssysteme der Wohnungslosenhilfe in Anspruch genommen werden müssen. Den Übergang erfolgreich zu gestalten, ist daher eine herausfordernde Aufgabe.

Wir haben die Verwaltungen gefragt, welche Maßnahmen beim Übergang getroffen werden. Inzwischen besteht in allen Bundesländern ein Entlassungs- oder Übergangsmangement. Dieses unterstützt die inhaftierten Personen bei der Vorbereitung ihrer Entlassung. Ein zentrales Ziel ist dabei die Sicherung von Wohnraum. Die konkrete Ausgestaltung unterscheidet sich jedoch deutlich. So variiert beispielsweise der Zeitpunkt der Einbindung. In Brandenburg beginnt das Übergangsmangement bis zu eineinhalb Jahre vor der Haftentlassung, in Baden-Württemberg hingegen nur sechs Monate vorher. Auch der adressierte Personenkreis ist unterschiedlich definiert. In Nordrhein-Westfalen gehören alle inhaftierten Personen dazu, während in Rheinland-Pfalz nur Personen mit „besonderem Bedarf“ aufgenommen werden. Besonders problematisch ist die Situation für Personen, denen eine Abschiebung droht. In Mecklenburg-Vorpommern sind sie grundsätzlich vom Übergangsmangement ausgeschlossen und auch weitere Bundesländer beziehen diese Personengruppe nicht ein.

Auch vollzugsöffnende Maßnahmen wie Ausführungen, Ausgänge oder die Verlegung in den offenen Vollzug können den Zugang zu Wohnraum erleichtern.

Wie erfolgreich diese Maßnahmen letztlich sind, lässt sich allerdings kaum bewerten. Die meisten Bundesländer erfassen keine systematischen Daten zur Wohnsituation bei Entlassung oder geben an, dass eine valide Erhebung nicht möglich sei, da mit dem Ende der Haft auch die Zuständigkeit der Anstalt endet. Aufgrund fehlender statistischer Erhebungen in den Bundesländern lässt sich nicht genau ableiten, wie viele Personen einen Hilfebedarf haben bzw. wie viele inhaftierte Personen in die Wohnungslosigkeit entlassen werden. Die Angaben schwanken zwischen 12 und 43 Prozent (Müller-Ehlers/Wilde 2025: 3).

Neben der Wohnraumsicherung ist auch der Zugang zu existenzsichernden Leistungen nach dem SGB II, III oder XII entscheidend. In der Regel ist bereits vor der Entlassung absehbar, dass Betroffene leistungsberechtigt sein werden. Gemäß § 37 SGB II können Anträge mit Wirkung zu einem zukünftigen Zeitpunkt – etwa dem Tag der Haftentlassung – gestellt werden (Bundesagentur für Arbeit 2023: 9). Auch eine vorläufige Bewilligung (§ 41a SGB II) ist rechtlich möglich. In der Praxis zeigt sich jedoch ein anderes Bild: Anträge werden von Jobcentern häufig mit Verweis auf den Leistungsabschluss nach § 7 Abs. 4 SGB II – also dem Aufenthalt in einer Einrichtung zum Vollzug einer richterlich angeordneten Freiheitsentziehung – abgelehnt. Auch Zusagen zur Kostenübernahme der Unterkunft werden mit derselben Begründung verweigert. Diese Verwaltungspraxis kann das Zustandekommen von Mietverhältnissen verhindern (Baum/Schilz 2020: 23).

Bereits 2014 hat der Strafvollzugsausschuss der Länder anerkannt und beschlossen:

„Eine Leistungsbescheidung von Ansprüchen des SGB II, III und XII vor der Entlassung muss gesetzlich gewährleistet sein, um insbesondere eine finanzielle Absicherung der Entlassenen ab dem ersten Tag sicherzustellen. Auch notwendige Eingliederungshilfen gem. §§ 53, 67 SGB XII müssen vor der Entlassung geprüft und verbindlich beschieden werden“ (Strafvollzugsausschuss 2014: 3).

Trotz der klaren Beschlusslage aus dem Jahr 2014 zeigt sich zehn Jahre später kaum eine Veränderung in der Praxis: Im Rahmen der Evaluation des Hamburger Resozialisierungsgesetzes gaben 77 Prozent der Befragten an, dass am Tag der Entlassung sehr selten/nie ein Antrag auf Sozialleistungen vorliegt und bearbeitet wurde (Baur/Supplit 2024: 117).

Wichtig ist uns auch, an dieser Stelle zu betonen, dass das Übergangsmangement für alle Personen, die aus der Haft entlassen werden, zugänglich sein muss, da der Auftrag der Resozialisierung für alle gilt. Er gilt also auch für Personen, die aus der Untersuchungshaft oder Ersatzfreiheitsstrafe entlassen werden, ebenso wie für Personen, die von Abschiebung bedroht sind.

Perspektiven

Die Bundesregierung will Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030 überwinden. Gleichzeitig steigt die Zahl der in Einrichtungen und Kommunen untergebrachten Personen innerhalb eines Jahres um acht Prozent (Statistisches Bundesamt 2025b). Die Umfrage der BAG-S e. V. bei den Landesjustizverwaltungen macht zum einen deutlich, dass es einen eklatanten Mangel an vergleichbaren und verlässlichen Daten zum Thema Wohnen und Strafvollzug gibt. Andererseits wird deutlich, dass das Problembewusstsein noch nicht zu

angemessenen Verfahren geführt hat, um eine Entlassung in die Wohnungslosigkeit zu verhindern. Wie aber soll dieses Ziel insbesondere für die Gruppe der straffällig gewordenen Menschen erreicht werden?

Bestehenden Wohnraum sichern!

Die Sicherung des bestehenden Wohnraums ist von großer Bedeutung. Sie verhindert nicht nur eine Entlassung in die Wohnungslosigkeit. Oft ist es auch kostengünstiger, die Miete aus einem bestehenden (Alt-)Mietverhältnis für die Zeit der Inhaftierung zu übernehmen, als anschließend die Unterbringung in Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe oder in teureren Mietverhältnissen zu finanzieren. Daher sollte bei der Aufnahme ein verbindliches Verfahren vereinbart werden, das eine effektive Klärung der Situation und gegebenenfalls eine zügige Beantragung der Mietkostenübernahme vorsieht.

Wohnungssuche für inhaftierte Personen erleichtern!

Die Wohnungssuche bzw. die Suche nach einer (betreuten) Unterkunft ist aus dem geschlossenen Vollzug heraus sehr erschwert bis unmöglich. Aus diesem Grund sind vollzugsöffnende Maßnahmen in einem stärkeren Maße zu gewähren. Dies gilt insbesondere für die Verlegung in den Offenen Vollzug. Von dort lassen sich Wohnungen suchen und Besichtigungen organisieren, aber auch Termine in Ämtern und Behörden wahrnehmen. Wenn Personen zudem außerhalb der JVA arbeiten, können sie ein Gehalt für die Mietzahlung nachweisen. Zweitens ist es notwendig, die digitale Kommunikation im Vollzug weiter auszubauen. Hier gibt es in den letzten Jahren regional sehr unterschiedlich positive Entwicklungen. Aber der Zugang zu Online-Portalen zur Wohnungssuche und die Zulassung von E-Mail-Verkehr ist überwiegend nicht möglich. Beides ist aber elementar für die Wohnungssuche.

Soziale Wohnungs- und Mietpolitik – Schaffung von sozialem Wohnraum!

Die Justiz kann das Problem von fehlendem Wohnraum nicht beheben. Hier bedarf es einer sozialen Wohnungs- und Mietpolitik, die insbesondere bezahlbaren Wohnraum in Ballungsgebieten schafft. Dafür braucht es mehr Investitionen in den sozialen Wohnungsbau, insbesondere durch die Erhöhung von Anreizen, beispielsweise in Form von Finanzhilfen und Förderprogrammen für bezahlbaren Wohnraum. Im Hinblick auf den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum ist darüber hinaus besonderes Augenmerk auf besondere Bedarfsgruppen, wie z. B. aus dem Strafvollzug entlassene Personen, zu legen.

Quellen

Baum, Rudolf/Schilz, Florian (2020): Aus der Haft in die Wohnungslosigkeit? Wohnraumsicherung und -vermittlung als Aufgabe des Übergangsmagements, in: Informationsdienst Straffälligenhilfe, Jg. 28, S. 22-29

Baur, Alexander/Supplitt, Sarah (2024): Abschlussbericht zur Evaluation des Hamburgischen Resozialisierungs- und Opferhilfegesetzes, unter: <https://www.hamburg.de/resource/blob/897554/432fb5dd4ee-abao2b75802006da1264f/abschlussbericht-zur-evaluation-des-hmbresog-data.pdf> (abgerufen am 10.07.2025)

Bundesagentur für Arbeit (2023): Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II. Fachliche Weisungen § 37 SGB II Antragserfordernis, unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/fw-sgb-ii-37_bao31405.pdf (abgerufen am 10.07.2025)

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024a): Gemeinsam für ein Zuhause. Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/wohnen/NAP.pdf> (abgerufen am 03.02.2026)

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024b): Wohnungslosenbericht der Bundesregierung. Ausmaß und Struktur der Wohnungslosigkeit, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/wohnen/wohnungslosenbericht-2024.pdf> (abgerufen am 03.02.2026)

Bundessozialgericht (2013): Urteil vom 12.12.2013 – B 8 SO 24/12 R, unter: <https://openjur.de/u/709639.html> (abgerufen am 10.07.2025)

Müller-Ehlers, C./Wilde, F. (2023): Lebens- und Problemlagen straffällig gewordener Menschen. Ergebnisse der 3. Online-Umfrage der freien Straffälligenhilfe durch die BAG-S, in: Informationsdienst Straffälligenhilfe, 31. Jg., S. 4-13

Müller-Ehlers, C./Wilde, F. (2025): Wohnsituation von inhaftierten und haftentlassenen Personen in Deutschland. Ergebnisse einer Anfrage bei den Landesjustizministerien, unter: https://bag-s.de/wp-content/uploads/2025/03/BAG_S_Wohnsituation-von-inhaftierten-Personen_2025.pdf (abgerufen am 10.07.2025)

Neubacher, F./Bögelein, N. (2021): Kriminalität der Armen – Kriminalisierung von Armut? In: MschrKrim (104)2, S. 107-123.

Statistisches Bundesamt (2025a): Statistischer Bericht. Strafvollzug 2024, unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/statistischer-bericht-strafvollzug-2100410247005.html?templateQueryString=Fachserie+10> (abgerufen am 10.07.2025)

Statistisches Bundesamt (2025b): Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen, unter: <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/22971/details> (abgerufen am 10.07.2025)

Strafvollzugsausschuss (2014): Bericht des Strafvollzugsausschusses gem. des Beschlussvorschlages für JuMiKo zu Nr. I zu TOP 6, 8.10.2014. „Wiedereingliederung entlassener Strafgefangener als gesamtgesellschaftliche Aufgabe“, unter: <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/4730-V-16.pdf> (abgerufen am 10.07.2025)

Über die Autor*innen

Christina Müller-Ehlers ist Geschäftsführerin der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S).

Dr. Frank Wilde ist Referent der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe (BAG-S).

Wohnungs- und Obdachlosigkeit (süd-)osteuropäischer Arbeitsmigrant*innen

Warum Wohnraum allein nicht die Lösung ist

Mareike Dreher, Saranda Frommold

Einleitung

Wohnungs- und Obdachlosigkeit sind in der Berliner Innenstadt zwar alltägliche Phänomene, haben aber in den letzten Jahren Dimensionen angenommen, die mit den bekannten sozialstaatlichen Hilfen nicht mehr bewältigt werden können. Doch wie soll lokale Politik auf Herausforderungen reagieren, die längst eine transnationale Dimension erreicht haben? Viele Menschen, die auf den Straßen Berlins leben, kommen aus (Süd-)Osteuropa und sind in der Regel nicht berechtigt, Sozialleistungen in Deutschland in Anspruch zu nehmen. Deshalb sind sie vor allem in den niedrigschwelligen Hilfen wie Bahnhofsmissionen, Notübernachtungen, Kleiderkammern und ähnlichen Einrichtungen anzutreffen, welche zwar ein Minimum an Versorgung bieten, aber wenig Ressourcen und Möglichkeiten haben, längerfristige Hilfefprozesse im Sinne einer nachhaltigen Verbesserung zu unterstützen. An manchen Orten der Stadt manifestiert sich diese Situation zu einer konstanten Herausforderung für den Sozialraum und die lokale Politik, so z. B. am Stuttgarter Platz in Berlin-Charlottenburg. Dort befindet sich seit vielen

Jahren ein Anlaufpunkt für Menschen ohne Obdach. Unter drei S-Bahn-Brücken haben sich Menschen unterschiedlicher Nationen beheimatet, vor allem aber aus (Süd-)Osteuropa. Trotz hoher Fluktuation der Anwesenden ist das Panorama vor Ort seit Jahren ähnlich: Matratzen reihen sich aneinander, daneben die wenigen Habseligkeiten der Menschen, die dort schlafen. Anfang 2022 wurde der Ort Zielscheibe erhöhter medialer Aufmerksamkeit, welche die Zustände vor Ort und die vermeintliche Tatenlosigkeit der Behörden anprangerte. Der öffentliche Druck und die anstehenden Neuwahlen in Berlin setzten das Thema schließlich auf die politische Agenda im Bezirk Charlottenburg. Daraufhin wurde die Berliner Stadtmission mit einer qualitativen Studie beauftragt, für die im Januar und Februar 2023 acht Interviews auf Polnisch, Russisch, Lettisch, Bulgarisch und Rumänisch mit unterschiedlichen Personen im Alter zwischen 22 und 52 geführt wurden, welche unter den Brücken am Stuttgarter Platz lebten. Zwei der Befragten waren Frauen, sechs waren Männer. Ziel war es, mehr über die Lebenssituation der Menschen in Erfahrung zu bringen. Die Studie wurde mit rekonstruktiven Methoden durchgeführt (Kruse 2014) und brachte tiefe Einblicke zu den Themen Selbstwahrnehmung, Wertvorstellungen, Beziehungen, Herkunftsort, Wohnen, Arbeiten, Sozialraum, Suchtmittelkonsum, Gesundheit, Überlebensstrategien, Perspektiven sowie zu der rechtlichen Situation.

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse zu den Aspekten Arbeit und Wohnung skizziert, welche verdeutlichen, warum die lokale Obdachlosigkeit nicht allein auf einen angespannten Wohnungsmarkt zurückzuführen ist und es neue Lösungsstrategien braucht, um für diese Menschen eine nachhaltige Unterstützung zu bieten.

Die Erhebung

Der Stuttgarter Platz befindet sich direkt am S-Bahnhof Charlottenburg. Im Gegensatz zu den Medienberichten, die von Verwahrlosung sprachen, wirkte der Ort während der Erhebung recht ‚aufgeräumt‘. Die Menschen vor Ort kümmerten sich unter anderem mit Besen um die Sauberkeit rings um ihren Schlafplatz. Es war zu sehen, dass es Unterstützung durch die Nachbarschaft gab. So konnte während der Befragung beobachtet werden, wie ein Auto vorfuhr und eine Matratze auslud, welche von den obdachlosen Menschen dankend angenommen wurde. Verschiedene Träger der Sozialen Arbeit sind nach wie vor am Stuttgarter Platz aktiv. Des Weiteren sind zahlreiche Einrichtungen der niedrigschwelligen Obdachlosenhilfe fußläufig zu erreichen.

Vorstellung vom Wohnen

Bei der Frage nach den Vorstellungen zum Thema Wohnen zeigten sich drei verschiedene Typen: der „pragmatische Typ“, der „idealisierende Typ“ und der „realistische Typ“. Der pragmatische Typ unter den Befragten hat keine konkreten Vorstellungen jenseits von einer „Einzimmerwohnung“, wie sein Zuhause aussehen könnte, sondern sieht eher die funktionalen Vorteile wie die Möglichkeit zum Duschen, Sitzen, Schlafen, Rasieren, Fernsehen, Internet und Kochen (I₂, I₃ und I₅)¹. I₅ nennt eine Wohnung darüber hinaus als Voraussetzung, um überhaupt einen Deutschkurs machen zu können.

I₂ erwähnt, dass eine Blume, eine Katze und ein Hund dazugehören müsste, was nicht allein dem konkreten Wunsch nach einem Haustier,

¹ Der Buchstabe „I“ steht im Folgenden für „Interviewpartner*in“.

sondern einer idealtypischen Vorstellung des Wohnens entspricht, wobei das Haustier als Symbol für Wärme, Nähe und Sich-Kümmern steht. Hier ähnelt I₂ den Befragten I₈ und I₁, für die ein Zuhause einem schon mal gelebten oder noch nicht erreichten Ideal entspricht. I₈ hatte mit seiner Frau und seinen Kindern in einer Wohnung gelebt, die er als perfekt bezeichnet:

„Ich habe eine Wohnung bekommen. [...] die habe ich vom Staat bekommen, weil ich im Waisenhaus war, dann im Erziehungsheim und Gefängnis. Ich habe die Wohnung für meine Kinder bekommen. Alles war eingerichtet, alles war perfekt. Für die Kinder war alles eingekauft, für uns, in der Küche. Es war alles da, wirklich alles. Wir hatten drei Zimmer, eine Küche und ein Bad. Weißt du, was ich für die Wohnung bezahlt habe? 100 Zloty im Monat.“ (I₈)

Hier zeigt sich eine Vorstellung von Wohnen, die eine Art durchschnittlichen Idealtyp ‚drei Zimmer, Küche, Bad, Frau und Kinder‘ widerspiegelt, aber keine individuelle Ausprägung einer Wohnungsvorstellung zeigt. Dennoch ist sie konkreter als bei I₂ und I₃, woraus deutlich wird, dass eine schon mal erlebte positive Situation in der Vergangenheit eine Referenz für eine mögliche Zukunft darstellen kann. Wo diese Referenz fehlt, fällt die Imagination einer anderen Zukunft schwerer. I₁ zeigt eine ähnlich idealisierende Vorstellung: Zu einer Wohnung gehören für ihn Wärme und Seelenfrieden, ein Zuhause bedeute eine ‚normale‘ Ehefrau und Kinder, also eine ‚normale‘ Familie. Bei I₁ zeigt sich somit ebenfalls keine individuelle Referenz für Wohnen, sondern ebenfalls eine Idealvorstellung anhand gesellschaftlicher Normvorstellungen.

Konkrete und realistische Vorstellungen von Wohnen finden sich lediglich bei den rumänischen Befragten (I4 und I6), die in Rumänien tatsächlich ein reales Zuhause haben. I6 beschreibt z. B. sein Haus in Rumänien, an dem er gerade baut und in das er nach Fertigstellung einziehen will. Innenausbau und Heizungsinstallation seien schon abgeschlossen, lediglich die Fassade müsse noch fertiggestellt werden. Darüber hinaus bedeutet ein Zuhause für diese Befragten nicht nur den konkreten Ort, an dem sie wohnen, sondern auch eine Verbundenheit mit der Umgebung und der Familie: „[...] aber nirgends ist es wie zu Hause, da, wo wir aufgewachsen sind, wo unsere Wurzeln sind. [...] Ein Haus ist perfekt, wenn die ganze Familie da ist.“ (I6)

I6 ist auch der einzige Befragte, der ganz konkret an der Umsetzung seiner Vorstellung von Wohnen arbeitet. Das geht so weit, dass er, um die größtmögliche Summe an Geld zu sparen, keine Unterkunft in Berlin „brauche“, sondern eine geschützte Ecke ausreiche, selbst wenn ihm jemand eine Unterkunft anbieten würde. Er stellt seine Obdachlosigkeit somit als bewusste Entscheidung einer Kosten-Nutzen-Analyse dar, die vorübergehend in Kauf genommen wird, um für sich und seine Familie eine bessere Zukunft zu ermöglichen. Damit zeigt er nicht nur Selbstwirksamkeit und Handlungsmächtigkeit, weil er sich selbst wieder aus der Obdachlosigkeit befreien kann, wenn er es möchte, sondern verleiht dem Leben auf der Straße einen Sinn: vorübergehendes Entbehren für die Verwirklichung einer besseren Zukunft. Hier bildet er einen klaren Gegensatz zu den anderen Befragten, welche ihre Obdachlosigkeit als etwas erleben, was ihnen widerfahren ist bzw. worauf sie wenig Einfluss hatten und woraus sie sich nicht selbst zu befreien wissen.

Arbeit und Beruf

Alle Befragten kamen ursprünglich nach Deutschland, um hier zu arbeiten. Nach wie vor besteht der Wunsch nach einer Arbeit, welche ihren aktuellen, oftmals eingeschränkten gesundheitlichen Möglichkeiten und ihren Kompetenzen entspricht. Ein Wille zu Ausbildung und (Weiter-)Qualifizierung ist in der Regel nicht vorhanden. Alle Befragten zeigen eine geringe Schul- und Berufsbildung, geringe Deutschkenntnisse und teilweise auch geringe Kenntnisse über die örtlichen Gegebenheiten bezüglich ihrer Rechte. Dies macht sie anfällig für ausbeuterische und illegale Beschäftigungsverhältnisse. In den Interviews schildern sie eindrücklich ihre Erlebnisse auf dem (il)legalen Arbeitsmarkt.

I1 gibt an, anfangs in Deutschland gearbeitet zu haben. Er sei dann aber an einer Tankstelle ohne seine Sachen zurückgelassen worden. Er spricht davon, dass er arbeiten musste, um seine „Schulden“ beim Arbeitgeber zu begleichen (für den Transport nach Deutschland, verschiedene Gegenstände etc.). Er sagt, bei seiner letzten Arbeitsstelle, einem Demontageunternehmen, sei er nicht bezahlt worden, weshalb er dort nicht weiterarbeitete. Zum Zeitpunkt der Erhebung ist er arbeitslos. Laut eigener Aussage hindere ihn der Alkohol, eine Tätigkeit aufzunehmen. Dennoch ist er sehr an einer Arbeit interessiert. Auf die Frage nach der Bedeutung von Arbeit für ihn sagt er: „Sehr groß. Sehr groß. Wenn ich zum Beispiel von 06:00 bis 18:00 Uhr arbeite, zahlen Sie bitte, aber wenn ich nicht bezahlt werde, gehe ich. Aber wenn ich normal behandelt werde, dann arbeite ich auch.“

Arbeit ist für ihn nicht Selbstverwirklichung, sondern allein Mittel zum Zweck, um Geld zu verdienen. Wichtig ist hier jedoch die „normale“ Behandlung bei der Arbeit, was in diesem Kontext als eine (legale) Arbeitsstelle verstanden werden kann, wo seine Arbeitnehmerrechte gewahrt sind und regelmäßig der Lohn gezahlt wird.

I₂ hat eine ähnlich pragmatische Sicht auf Arbeit. Er suche nicht aktiv nach einer Arbeit, weil er das nicht wolle. Es wäre ihm jedoch prinzipiell egal, wo er arbeite. Ihn interessiere ebenfalls lediglich, Geld zu verdienen: „Wenn Sie mir eine Arbeit zeigen, werde ich mich anstrengen. Ich werde acht Stunden arbeiten und ich werde Geld haben“ (I₂). Bei ihm wird ebenfalls deutlich, dass Arbeit nicht als sinnstiftende Tätigkeit wahrgenommen wird, sondern als reiner Broterwerb. Hier zeigt sich sehr deutlich eine große Problematik des illegalen Arbeitsmarktes: Wenn für diese Menschen nur sehr schlecht oder gar nicht bezahlte illegale Tätigkeiten zur Verfügung stehen, dann verliert Arbeit auch noch den letzten Sinn – nämlich das Verdienen von Geld – und ist daher nicht interessant.

I₄ möchte in Deutschland eine Arbeit finden, vorzugsweise in der Reinigung oder als Küchenhilfe, z. B. in einem Hotel, um Geld nach Hause zu schicken. Zum Zeitpunkt der Erhebung verdient sie ihren Lebensunterhalt mit Betteln. Sie gibt an, nur sechs Jahre in der Schule gewesen zu sein und in Rumänien keine Arbeitsmöglichkeit und kein Geld gehabt zu haben. Sie berichtet von Fahrer*innen, die Rumän*innen für 150 bis 200 Euro pro Strecke nach Deutschland und wieder zurückfahren. Als die Sozialarbeiterin ihr sagte, dass sie mit dem Reisebus auch für ca. 80 Euro fahren könne, zeigte sie sich erstaunt, weil sie das nicht wusste. Sie spricht von der Möglichkeit, als Erntehelferin zu arbeiten. Man müsse jedoch bezahlen, um sich anzumelden, und würde dort oft ausgebeutet.

I5 unterscheidet sich von den anderen Befragten in der Hinsicht, dass ihm die Arbeit gefallen müsse, damit er sie ausführe: „Sie [die Arbeit] muss einem gefallen. Mindestens neunzig Prozent muss ich mögen. Ich werde nicht für andere Leute oder für irgendjemanden arbeiten gehen. Wenn es mir nicht gefällt, werde ich es nicht tun.“

I5 ähnelt hier I3, der ebenfalls erwähnt, dass Arbeiten ein Arbeiten für jemand anderes bedeute. Bei beiden zeigt sich eine Ablehnung gegen die Fremdbestimmung im Arbeitsleben. I5 würde daher gern als Fahrer arbeiten, er habe jedoch wegen eines Unfalls seinen Führerschein abgeben müssen. Die Tatsache, keine Unterkunft zu haben, halte ihn davon ab, eine Arbeit zu suchen oder einen Deutschkurs zu machen, da der Tagesablauf auf der Straße seine Ressourcen zu sehr beanspruche.

I6 verdient seit vielen Jahren seinen Lebensunterhalt mit Betteln und dem Sammeln von Pfandflaschen. Auch für ihn ist Arbeit lediglich ein Mittel, um Geld zu verdienen. Er selbst lehnt körperlich sehr anstrengende Tätigkeiten z. B. auf einer Baustelle aufgrund seiner gesundheitlichen Beeinträchtigungen ab. Er kann sich aber vorstellen, in der Reinigung, als Straßenkehrer, beim Fensterputzen, im Hotel oder im Restaurant zu arbeiten, wo er keine Deutschkenntnisse benötige. Er würde das dem Betteln vorziehen, da er das „Rumsitzen satthabe“ und auch das Betteln nicht mehr sehr ertragreich sei. Er suche aber nicht aktiv nach einer Alternative zum Betteln, da ihn negative Erfahrungen von Bekannten und seine eigene Unkenntnis davon abhielten:

„Ein paar Bekannte haben es probiert. Hier auf der Baustelle. Sie haben Schutt geschleppt und wurden nicht bezahlt. Sie haben zwei Monate umsonst gearbeitet. Nicht nur, dass es kein Geld gab, der Chef

hat dann aber auch noch die Polizei gerufen. Also bevor wir uns selbst in Schwierigkeiten bringen, da wir nicht viel wissen und verstehen.“
(I6)

Er sähe sich nicht in der Lage, mit einem potenziellen Arbeitgeber zu verhandeln, wie viel Geld er verdiene und wie oft er bezahlt würde, und ob alles offiziell und legal liefe. Die Sprache zu lernen, würde ihm schwerfallen, da er weder lesen noch schreiben könne. Seine Frau, die ebenfalls bettelt, schicke er einmal im Jahr zu einer Obstfirma, um zwei Monate bei der Erdbeerernte zu arbeiten. Beim letzten Mal habe sie vom Bücken derart starke Rückenschmerzen bekommen, dass sie tagelang im Zimmer gelegen habe und nicht habe arbeiten können. Obendrein habe sie für ein Bett im Dreibettzimmer Geld zahlen müssen, obwohl das eigentlich durch den Arbeitgeber bezahlt sein sollte. Trotz der schwierigen Arbeitsbedingungen sähe sie keine Alternative. In Rumänien lebten sie größtenteils von der Subsistenzwirtschaft ihrer eigenen Landwirtschaft. Gäbe es einen guten Arbeitsplatz für sie in Deutschland, würde sie nicht mehr zurück nach Rumänien gehen.

I7 habe einen Arbeitsvertrag in Deutschland gehabt, sei aber nicht bezahlt worden. Anfangs habe er noch bei einem Kollegen übernachtet, sei dann aber letztlich auf der Straße gelandet. Er gibt an, oft Täuschungen insbesondere von bulgarischen Arbeitgeber*innen erlebt und meist ohne Vertrag gearbeitet zu haben. Er sagt, es sei schwierig ohne Ausbildung. Er habe aber keine großen Erwartungen an eine Arbeit. Sie diene ihm nur zur Selbstversorgung. Er würde gern arbeiten, aber meint, er bekäme keine Hilfe. Körperlich belastende Arbeit sei ihm jedoch aufgrund seiner Beinschmerzen nicht möglich.

Die Beschreibungen der Interviewten zeigen, dass es einen immanenten Zusammenhang zwischen fehlenden Sprach- und Rechtskenntnissen, fehlender (Aus-)Bildung und Anfälligkeit für ausbeuterische Strukturen eines illegalen Arbeitsmarktes zu geben scheint. Oft fungieren dabei nicht nur deutsche Unternehmen, sondern auch die eigenen Landsleute als Mittler*innen für illegale und ausbeuterische Arbeitsverhältnisse. Die Unkenntnis der Menschen, was ihre Rechte betrifft, sowie die Angst vor Konflikten mit der Polizei halten diese Menschen davon ab, Hilfe zu suchen oder sich gegen die ausbeuterischen Arbeitsstrukturen zu wehren. Hinter der ‚Arbeitslosigkeit‘ steht nicht nur eine Unfähigkeit, sich aus den verschiedensten Gründen (Suchtmittelabhängigkeit, fehlende Qualifizierung, fehlende Sprachkenntnisse etc.) in den Arbeitsmarkt zu integrieren, sondern eine Ablehnung ausbeuterischer Strukturen im illegalen Arbeitsmarkt, bei dem man ohne oder für einen sehr geringen Lohn für andere, aber nicht für sich arbeitet. Arbeit wird nicht als solche abgelehnt, sondern die fehlende angemessene Bezahlung und Behandlung. Arbeit müsse zumindest die grundlegende Funktion des Geldverdienens erfüllen. Letztlich bleiben als Reaktionen – wenn man diese Strukturen nicht mittragen möchte oder kann – nur der totale Ausstieg aus dem System und die Obdachlosigkeit in Deutschland. Diese ist also eine direkte Konsequenz des illegalen und ausbeuterischen Arbeitsmarktes für Arbeitsmigrant*innen. Die Alternativen Betteln und Flaschensammeln sind zwar keine sonderlich lukrativen Einnahmequellen, aber das verdiente Geld landet direkt bei ihnen und sie sind selbstbestimmter in Zeit, Ort und Dauer ihres Broterwerbs.

Fazit und Ausblick

Die kurzen Einblicke in die Studienergebnisse zeigen, dass das Interesse der Menschen nicht primär darin liegt, eine Unterkunft oder Unterbringung zu finden, auch wenn diese mit pragmatischen Vorteilen oder idealtypischen Vorstellungen assoziiert wird. Im Falle des rumänischen Interviewten wird eine Wohnung sogar eher als Kostenbelastung abgelehnt. Zentral ist stattdessen das Verdienen von Geld, um den täglichen Lebensunterhalt zu bestreiten oder aber Geld in die Heimat zu schicken. Herausfordernde Lebensverhältnisse im Herkunftsland sowie geringe Bildung und Informationen machen die Betroffenen für illegale und ausbeuterische Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland anfällig. Diesen können sie sich nur entziehen, indem sie unter den Bedingungen von Obdachlosigkeit leben. Obdachlosigkeit ist somit die direkte Konsequenz der fehlenden politischen Antwort auf den illegalen Arbeitsmarkt bzw. auf die fehlenden strafrechtlichen Konsequenzen für Arbeitgeber*innen, Schlepper*innen und transnationale Arbeitsausbeutungsstrukturen. Ohne Einkommen ist die Anmietung von Wohnraum – selbst wenn der Wohnungsmarkt ihn zu Genüge bereithalten würde – nicht möglich.

Die Befragten finden somit weder Zugang zum Wohnungs- und legalen Arbeitsmarkt, noch haben sie Sozialleistungsansprüche im System, z. B., um sicher eine Unterbringung nach ASOG (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz) zu erwirken, oder sind an deren Durchsetzung gescheitert. Für die Bewilligung einer ordnungsrechtlichen Unterbringung benötigt es zwar keine Sozialleistungsansprüche, jedoch zeigt sich in der Praxis, dass die Unterbringung in der Regel nur damit gewährt wird. Jenseits des niedrighelfenden Hilfesystems, das auf Versorgung der primären Bedürfnisse abzielt, gibt es keine nachhaltig wirkende Unterstützung. Die Wohnungsnotfallhilfe,

welche auf die soziale Reintegration von Menschen ausgerichtet ist, die hier Sozialleistungsansprüche haben, greift bei den Menschen am Stuttgarter Platz zu kurz. Sie waren nie in das soziale Sicherungssystem integriert und scheitern an den Zugangshürden zu legaler Arbeit und einer Wohnung. Ihr primäres Ziel war es, in Deutschland zu arbeiten und ihren Lebensunterhalt zu verdienen, weniger eine Integration in das soziale Sicherungssystem. Für einige liegt der Lebensmittelpunkt nach wie vor im Herkunftsland.

Ein transnationales Problem manifestiert sich dadurch auf lokaler Ebene. Hierfür reichen lokale Antworten nicht aus. Selbst wenn eine Unterbringung der Menschen vor Ort gelingen sollte, ist davon auszugehen, dass die Probleme der Menschen mit einer Unterkunft allein nicht gelöst wären und sozialarbeiterische und therapeutische Begleitung nötig sein würde, um gesundheitliche und psychische Probleme anzugehen und eine nachhaltige Perspektive zu entwickeln. Inwieweit eine Integration in den Arbeitsmarkt bei den Menschen möglich ist, die bereits durch das Leben auf der Straße geprägt sind, hängt davon ab, wie sich der körperliche und seelische Gesundheitszustand der Menschen entwickelt. Je länger die Obdachlosigkeit mit den einhergehenden negativen Folgen für die psychische und körperliche Gesundheit anhält, desto schwieriger wird dies sein. Hier stellt sich nicht nur die Frage nach geeignetem Wohnraum, sondern nach Möglichkeiten, therapeutische Angebote und Gesundheitsfürsorge wahrzunehmen.

Letztlich wird es für einige Befragte wichtig sein, dass sie die Möglichkeit haben, sich überhaupt eine andere Zukunft vorzustellen und den Willen zu entwickeln, Schritte in diese Richtung zu gehen. Unter den Bedingungen von Obdachlosigkeit und Suchtmittelabhängigkeit ist dies nur schwer zu realisieren, weil das Leben auf der Straße so viele Ressourcen verbraucht, dass eine andere Zukunft nur noch schwer imaginiert und umgesetzt werden kann. Erst

die Befreiung vom täglichen Überlebenskampf, z. B. durch eine Bereitstellung von 24/7-Unterkünften unabhängig von Sozialleistungsansprüchen, würde an dieser Stelle die Ressourcen freisetzen, sich einer anderen Zukunft zu widmen.

Die Erhebung macht ebenfalls auf ein größeres Problem aufmerksam: Viele weniger qualifizierte Arbeitsmigrant*innen, die nach Deutschland kommen und nicht über große finanzielle Ressourcen verfügen, bräuchten adäquate, niedrighschwellig zugängliche und bezahlbare (temporäre) Wohnformen, idealerweise in Kombination mit sozialarbeiterischen Anlaufstellen vor Ort. So könnte präventiv verhindert werden, dass sie den Praktiken eines illegalen Arbeitsmarktes zum Opfer fallen und überhaupt erst in die Wohnungs- und Obdachlosigkeit geraten. Aber auch hier wird Wohnraum allein nicht ausreichen: Was den Bereich des illegalen Arbeitsmarktes angeht, ist politisches Handeln auf nationaler und internationaler Ebene gefordert, um präventiv Arbeitsausbeutung zu verhindern und strafrechtlich zu verfolgen sowie bessere Möglichkeiten zur Integration in den legalen Arbeitsmarkt zu schaffen. Darüber hinaus wird eine transnationale Kooperation von Politik und sozialen Trägern nötig sein, um Wege dafür zu finden, dass Menschen wieder in den Herkunftsländern Fuß fassen und ihren Lebensunterhalt bestreiten können, sollte dies dem Willen der Menschen entsprechen. Nicht unerheblich wird letztlich die zivilgesellschaftliche Sensibilisierung sein, um Arbeitsausbeutung zu erkennen, politische Antworten zu fordern und nicht wegzuschauen.

Quellen

Bauer, Charlotte (2022): Behörden kapitulieren am Stuttgarter Platz, in: Berliner Morgenpost, unter: <https://www.morgenpost.de/bezirke/charlottenburg-wilmersdorf/article234340287/Verwahrlosung-am-Stuttgarter-Platz-Hilflose-Behoerden.html> (abgerufen am 25.04.2025)

B.Z./dpa (2022): Der Stuttgarter Platz verwahrlost – und was tut der Bezirk?, in: B.Z., unter: <https://www.bz-berlin.de/archiv-artikel/der-stuttgarter-platz-verwahrlost-und-was-tut-der-bezirk> (abgerufen am 25.04.2025)

Giwerzew, Nathan (2022): Bei den Obdachlosen vom Stuttgarter Platz, in: Cicero, unter: <https://www.cicero.de/innenpolitik/wohnungslosigkeit-in-berlin-bei-den-obdachlosen-vom-stuttgarter-platz> (abgerufen am 25.04.2025)

Kruse, Jan (2014): Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz, Weinheim

Wilms, Mike (2022): Berlin: Stuttgarter Platz verwahrlost zusehends, Behörden hilflos. Müll, Spritzen, Wildpinkler: Orte, die anziehend auf die Drogen- und Obdachlosenszene wirken, werden für Anwohner und Passanten anstrengend, in: Berliner Zeitung, unter: <https://www.berliner-zeitung.de/news/berlin-stuttgarter-platz-verwahrlost-behoerden-hilflos-li.206696> (abgerufen am 25.04.2025)

Die ausführlichen Studienergebnisse finden Sie unter:

Frommold, Saranda & Dreher, Mareike (2024): (Über)Leben auf der Straße aus der Sicht der Betroffenen: eine Lebenswelterkundung am Stuttgarter Platz in Berlin-Charlottenburg, unter: <https://zenodo.org/records/11353263> (abgerufen am 25.04.2025)

Über die Autorinnen

Mareike Dreher ist Referentin für Wohnungsnotfallhilfe beim Diakonischen Werk der evangelischen Kirche in Württemberg e. V.

Saranda Frommold war bis Ende 2025 Referentin für Diakonie und Bildung beim Verein für Berliner Stadtmission.

(K)ein Wohnen in Aussicht für EU-Zugewanderte in prekären Lagen

Kommunale Handlungsstrategien im Umgang mit Menschen aus Bulgarien und Rumänien

Joachim Krauß

EU-Zugewanderte in Armut in Deutschland

Die prekäre Lebens- und Wohnsituation eines Teils von EU-Zugewanderten stellt insbesondere Kommunen in den Ballungszentren vor komplexe Herausforderungen, die weit über wohnungspolitische Fragen hinausreichen. Mit Stand Jahresende 2024 lebten über 3,1 Millionen Menschen aus den EU-Beitrittsstaaten der Jahre 2004–2011 in Deutschland, insgesamt umfasst die Zahl der Menschen mit einer der 26 anderen EU-Staatsangehörigkeiten etwa 5,1 Millionen Personen. Die Menschen leben in Deutschland und arbeiten vielfach in Bereichen, die ohne sie kaum noch wirtschaftsfähig wären. Ihre Leistungen sind eine gesellschaftliche Notwendigkeit im deutschen Alltag und in unseren Sozialkassen.

Trotz dieser erfolgreichen Integration wird der innereuropäische Einigungsprozess seit über zwanzig Jahren angstbesetzt und ausgrenzend diskursiv begleitet. Dafür steht das Zerrbild einer drohenden ‚Armutszuwanderung‘ in die sozialen Sicherungssysteme. Die Auswirkungen einer davon geleiteten

Politik zeigen sich besonders deutlich in der Wohnungs- und Obdachlosigkeit: Etwa 50.000 Menschen leben in Deutschland ohne jede Unterkunft auf der Straße, die Hälfte von ihnen stammt aus einem EU-Mitgliedsland (BAG W 2023), insbesondere aus Polen, Bulgarien und Rumänien. Diese Gruppe von Zugewanderten sieht sich mit erheblichen Barrieren beim Zugang zu Wohnraum konfrontiert: Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, ausbeuterische Arbeitsverhältnisse, fehlende finanzielle Ressourcen, mangelnde Sprachkenntnisse und unzureichendes Wissen über das deutsche Rechtssystem belasten ihre soziale Situation und erschweren die Wohnungssuche erheblich. Aber auch die Gewährung der ordnungsrechtlichen Unterbringungsverpflichtung durch die jeweilige Kommune ist vielerorts nicht garantiert.

Gleichzeitig haben rechtliche Verschärfungen auf Bundesebene seit 2016 die sozialrechtlichen Ansprüche dieser Personengruppe drastisch eingeschränkt. Der Ausschluss von Sozialleistungen nach dem SGB II und XII trifft besonders diejenigen, die aufgrund ihrer prekären Situation dringend auf staatliche Unterstützung angewiesen wären, zumal die Wirklichkeit zeigt, dass die Menschen trotz Verelendung in Deutschland bleiben.

In diesem Spannungsfeld entwickeln Kommunen unterschiedliche Handlungsstrategien, die von aktiver Integration bis hin zu gezielter Verdrängung reichen. Der vorliegende Beitrag basiert auf einer kursorischen Analyse verschiedener kommunaler Handlungsstrategien und zeigt auf, welche Faktoren die unterschiedlichen kommunalen Ansätze bestimmen und wie sie sich auf die gesellschaftliche Teilhabe und soziale Gerechtigkeit auswirken.

Die Agendabildung „Armutsmigration“

Die politische Debatte um EU-Zugewanderte in prekären Lebenslagen wird seit dem Jahr 2012/13 maßgeblich durch den Begriff „Armutsmigration“ geprägt, der für eine problematische Dichotomie zwischen ‚erwünschter‘ Arbeits- und ‚unerwünschter‘ Armutsmigration steht. Ohne diesen Prozess und seine Protagonisten an dieser Stelle nachzeichnen zu können, lässt sich festhalten, dass er sich auf kommunale sowie Landes- und Bundesebene erstreckte und bis heute fortwirkt, wie jüngste Äußerungen der bundespolitischen Spitzenebene verdeutlichen (Der Spiegel 2025). Die 2016 verabschiedeten Gesetzesänderungen sind ein unmittelbares Ergebnis davon und Sinnbild der restriktiven Politik gegenüber EU-Zugewanderten in prekären Lebenslagen. Der Prozess zeigt die Bedeutung strategischer Kommunikation und politischer Netzwerke für erfolgreiche Politikbeeinflussung (Krauß 2016).

Diskursive Strategien der Legitimation

Ein zentrales Element der diskursiven Strategien war die Ethnisierung der Debatte durch die explizite Fokussierung auf Roma (wobei Sinti als deutsche Minderheit aus Unkenntnis und Ignoranz einfach mitgenannt wurden). Diese Strategie hatte mehrere Funktionen: Sie ermöglichte es, rassistische Ressentiments zu aktivieren, ohne dies explizit zu thematisieren, und konstruierte eine vermeintlich homogene Problemgruppe, die sich von der ‚nützlichen‘, d. h. arbeitsmarktorientierten EU-Zuwanderung unterscheiden würde:

„Es hilft nicht, um den heißen Brei herumzustreichen. Das Problem, das sich hinter der sogenannten Armutseinwanderung aus Bulgarien und Rumänien verbirgt, ist kein allgemeines, sondern ein spezifisches.

Es gibt zigtausende junge Bulgaren und Rumänen, die [...] fleißig arbeiten oder studieren. Sie halten ihr Geld zusammen, sie lernen Sprachen, sie bilden sich. Sie fallen niemandem auf und niemandem zur Last, sie gehören zur europäischen Elite von morgen. Diejenigen, die auffallen und die den großen deutschen Städten jetzt so viele finanzielle Probleme bereiten, sind fast ausschließlich Roma. Wer dies in falsch verstandener politischer Korrektheit nicht erkennt und nicht benennt, wird nie die Lösung finden, mit diesem schwierigen Problem fertigzuwerden“ (Brill 2013).

Die Fokussierung auf Roma als vermeintliche Hauptgruppe der ‚Armutsmigration‘ ignorierte dabei bewusst die Heterogenität der EU-Zugewanderten in prekären Lebenslagen und die strukturellen Ursachen ihrer Marginalisierung. Stattdessen wurden und werden kulturalistische Erklärungsmuster als Ursache für gesellschaftliche Ausgrenzung herangezogen.

Parallel zur Ethnisierung wurden systematisch Kriminalisierungsnarrative entwickelt und verbreitet. Begriffe wie „Kindergeldbetrug“ oder „Sozialmissbrauch“ suggerieren weiterhin, es gäbe eine besondere Bereitschaft unter EU-Zugewanderten, den deutschen Sozialstaat auszunutzen. Damit wurden und werden restriktive Maßnahmen als notwendige Abwehrstrategien legitimiert. Diese Narrative sind besonders wirksam, weil sie an bestehende Vorurteile über Sozialleistungsbeziehende anknüpfen und diese mit migrations-skeptischen Einstellungen verbinden.

Die empirische Grundlage dieser Kriminalisierungsnarrative ist dabei oft dünn oder nicht vorhanden. Einzelfälle werden systematisch generalisiert und statistische Zusammenhänge bewusst fehlinterpretiert oder unterschlagen. Dennoch prägen diese Narrative maßgeblich die öffentliche Wahrnehmung

und politische Bewertung. Kommunalpolitische Akteure greifen die Narrative auf und verknüpfen sie mit lokalen Problemen und Herausforderungen: „Die Bundesregierung verschläft dieses Problem, sie muss endlich was dagegen tun, dass es Armutsflüchtlinge in Europa gibt [...]. Wir haben derzeit rund 19.000 Menschen aus Rumänien und Bulgarien in Duisburg, Sinti und Roma“ (FAZ online 2018).

Sozialrechtlicher Ausschluss und seine Legitimation

Die rechtlichen Verschärfungen der letzten Jahre basieren auf der konstruierten Unterscheidung zwischen erwünschter Arbeits- und unerwünschter Armutsmigration. Diese Dichotomie suggeriert, dass eine klare Unterscheidung zwischen diesen beiden Formen der Migration möglich und sinnvoll sei.

Zwischen 2005 und 2016 wurden EU-Bürger ohne langfristig gesicherten Arbeitsmarktzugang schrittweise von den Sozialleistungen ausgeschlossen. Das 2016 verabschiedete „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen“ markiert den vorläufigen Endpunkt dieser Entwicklung. Besonders betroffen sind Personen, die ohne kontinuierlichen Erwerbsstatus in Deutschland leben (Eckhardt 2023).

Die systematische Umsetzung dieser Ausschlusspolitik verdeutlicht die bundesweite Arbeitshilfe der Bundesagentur für Arbeit zur „Bekämpfung von bandenmäßigem Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger“, die seit 2018 Anwendung findet. Diese interne Handlungsanweisung stellt EU-Bürger grundsätzlich unter Missbrauchsverdacht und instruiert Jobcenter systematisch zur Leistungsverweigerung. In der Fassung von 2018 werden explizit „rumänische und bulgarische Staatsangehörige“ sowie „türkischsprachige Minderheiten“

(Bundesagentur für Arbeit 2018, S. 3) stigmatisiert, womit Roma implizit diskriminiert werden. Auf die Kritik aus der Zivilgesellschaft hin wurde diese Formulierung in der aktuellen Fassung aus dem Jahr 2022 zwar gestrichen, allerdings blieb die kollektive Unterverdachtstellung entlang der Staatsbürgerschaft erhalten.

Die Auswirkungen dieser rechtlichen Verschärfungen und ihrer institutionellen Umsetzung sind weitreichend: Sie führen zu einer systematischen Prekarisierung der Lebensverhältnisse betroffener Personen, zwingen sie zur Unsichtbarkeit und zum Rückzug aus formellen Strukturen. Die Arbeitshilfe der Bundesagentur macht deutlich, dass diese Entrechtung nicht zufällig geschieht, sondern systematisch durch Verwaltungshandeln mitverursacht wird. Die rechtlichen Ausschlüsse treffen dabei besonders vulnerable Gruppen, insbesondere Familien mit Kindern.

Die Entwicklung des Sozialrechts für EU-Zugewanderte zeigt beispielhaft, wie aus einem ursprünglich integrativen Ansatz systematisch eine Ausgrenzungspolitik entwickelt wurde. Jede Gerichtsentscheidung, die Schutzlücken aufdeckte, wurde durch weitere gesetzgeberische Verschärfungen beantwortet (Eckhardt 2023). Das Ergebnis ist ein komplexes Regelwerk, das faktisch darauf ausgerichtet ist, EU-Bürger in prekären Lebenslagen von existenzsichernden Leistungen fernzuhalten.

Kommunale Handlungsspielräume

Trotz bundeseinheitlicher Rechtsvorschriften bestehen Interpretations- und Anwendungsspielräume auf kommunaler Ebene. Eine Analyse der Strategien von Duisburg, München und Dortmund verdeutlicht, wie Kommunen diese

Spielräume unterschiedlich nutzen: von restriktiver Verdrängung bis zu pragmatischer Kooperation und Integration.

In Duisburg lebten zum Jahresende 2024 über 26.000 Personen aus Bulgarien und Rumänien, was über fünf Prozent der Stadtbevölkerung darstellt, bei starker Konzentration in einzelnen Stadtteilen. In München waren es über 31.000 rumänische und bulgarische Staatsangehörige bei einer Gesamtbevölkerung von 1,5 Mio. Dortmund verzeichnete Ende 2024 über 13.000 Staatsangehörige aus beiden Ländern, was ca. zwei Prozent der Gesamtbevölkerung entspricht (IT.NRW 2025 und Landeshauptstadt München 2025). In allen drei Kommunen leben EU-Zugewanderte auch aus vergleichbaren armutsgeprägten Herkunftskontexten in Bulgarien und Rumänien. Die drei Städte haben allerdings unterschiedliche Strategien entwickelt.

Duisburg: Abwehr und Verdrängung

Duisburgs kommunale Strategie basiert auf einer grundlegenden Delegitimierung der Anwesenheit von EU-Zugewanderten in prekären Lebenslagen. Der Duisburger Oberbürgermeister macht dies in seiner öffentlichen Positionierung aus dem Jahr 2021 deutlich: „Ich bleibe bei meinem Standpunkt: Ein Großteil der etwa 9.000 rumänischen und 14.000 bulgarischen Staatsangehörigen in Duisburg hält sich hier illegal auf“ (WAZ 2021). Diese Aussage ignoriert bewusst die Tatsache, dass EU-Bürger grundsätzlich ein Recht auf Freizügigkeit haben und der Entzug der Freizügigkeit im Verantwortungsbereich der jeweiligen kommunalen Ausländerbehörde liegt.

Die Delegitimierung erfolgt durch die systematische Infragestellung der Berechtigung zum Aufenthalt:

„Vielen fehlen die grundlegenden Skills, Sprachkenntnisse, Schulabschluss oder eine Berufsausbildung. Es ist bekannt, dass Schlepper die Notlage vieler Menschen in den Herkunftsländern ausnutzen und die Menschen mit Scheinarbeitsverträgen ausstatten“ (ebd.).

Diese Argumentation konstruiert EU-Zugewanderte in prekären Lebenslagen als illegitime Nutzer der Freizügigkeitsrechte und legitimiert restriktive Maßnahmen. Ethnisierende Zuschreibungen – die explizite Bezeichnung als „Sinti und Roma“ – verstärken diese diskursive Strategie.

Das zentrale Instrument der Duisburger Verdrängungsstrategie sind die systematischen Hausräumungen durch die speziell eingerichtete „Taskforce Problemimmobilien“. Allein zwischen 2016 und 2021 wurden 77 Wohngebäude überprüft, wovon 66 unmittelbar geräumt wurden. Etwa 3.000 Menschen haben dadurch in fünf Jahren ihre Wohnung verloren (Krauß 2022). Der schematische Ablauf zeigt die Effizienz dieser bis heute praktizierten Verdrängungsstrategie: Wohngebäude werden ohne Voranmeldung von einem Team aus Ordnungsamt, TÜV, Feuerwehr, Energieversorgung, Entsorgungsunternehmen und Jobcenter unter Amtshilfe durch die Polizei betreten. Bei festgestellten Brandschutzmängeln wird die sofortige Schließung verfügt, die Bewohner erhalten fünf Stunden Zeit, ihre Sachen zu packen (ebd.).

Das Duisburger Vorgehen zeigt, dass die oft bemängelte Koordination zwischen verschiedenen Behörden in diesem Fall funktioniert. Die Arbeitshilfe der Bundesagentur zur „Bekämpfung von bandenmäßigem Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger“ empfiehlt explizit die „Zusammenarbeit mit anderen Stellen“ und führt detailliert aus, wie Jobcenter, Ordnungsämter, Ausländerbehörden und weitere Behörden koordiniert vorgehen sollen. In Duisburg zeigt sich diese Koordination in der Praxis: Bereits vor Räumungen

erhielten betroffene EU-Zugewanderte Bescheide des Jobcenters mit dem Hinweis, zu welchem Zeitpunkt die Wohnungsräumung anstand, weshalb Zahlungen eingestellt wurden (Rheinische Post 2022). Die angeblich ergebnisoffen geführten Brandschutzüberprüfungen folgen somit einer anderen Zielsetzung. Ein leitender Mitarbeiter des örtlichen Ordnungsamtes brachte diese bereits 2017 offen zum Ausdruck: „Alle zwei Wochen werden mittlerweile zwei Häuser untersucht/geräumt. Jedoch muss als Fazit festgehalten werden, dass durch die Arbeit der TaskForce die Zuwanderung nicht zurück geht“ (zit. n. Krauß 2019, S. 72). Die Räumungen dienen also explizit als Steuerungsinstrument zur Migrationskontrolle. Aktuelle Forschungsergebnisse zeigen die Auswirkungen dieser Verdrängungspraxis: Allein in dem zentralen Duisburger Stadtteil Hochfeld wurden seit 2021 zehn Häuser mit knapp 500 gemeldeten Personen geräumt (Manovola et.al. 2024, S. 10).

Dortmund: pragmatische Kooperation

Dortmund hat eine Strategie entwickelt, die sich deutlich von der Duisburger Verdrängungspolitik unterscheidet. Die zuständige Sozialstadträtin beschreibt als Basis die Anerkennung von Potenzialen: „Viele der EU-2-Bürgerinnen und -Bürger bringen eine hohe Bereitschaft mit, sich einzubringen. Sie sind ehrenamtlich aktiv, teils innerhalb, teils auch außerhalb ihrer Community“ (Stadt Dortmund 2024). Diese Haltung der Stadt Dortmund führt nach einem Sachstandsbericht für das Jahr 2023 zu messbaren Erfolgen: Die Zahl der Beschäftigten ist auf 3.959 gestiegen, 86 Prozent davon sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Für 2.650 Familien gelang die Überleitung in eine Krankenversicherung. Als eine von fünf bundesweiten Modellstädten für EU-Arbeitsmarktintegration setzt Dortmund gemeinsam mit Arbeitsagentur, Jobcenter und freien Trägern innovative Ansätze um. Die Wanderungsdynamik hat sich deutlich verringert – von 14.000 Zu- und

Abwanderungen 2014 auf knapp 4.500 im Jahr 2023, was für eine zunehmende Stabilisierung spricht (Stadt Dortmund 2024). Gleichzeitig benennt die Stadt in einer Pressemitteilung strukturelle Grenzen: „Ständig kämpfen wir darum, dass Land und Bund sich ihrer Verantwortung stellen und uns so ausstatten, dass wir erfolgreiche Ansätze endlich verstetigen können“ (ebd.).

Diese Haltung unterscheidet sich fundamental von der Duisburger Verantwortungsabwälzung. Während Duisburg die eigene Überforderung instrumentalisiert, um restriktive Maßnahmen zu legitimieren, nutzt Dortmund die Kritik an übergeordneten Strukturen konstruktiv für politischen Druck bei gleichzeitigem eigenem Handeln.

Im Bereich Wohnen verfolgt Dortmund die Strategie, verwahrloste Immobilien in der Nordstadt im Erbbaurecht zu erwerben und über Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen mit Langzeitarbeitslosen zu sanieren. Bis Ende 2023 entstanden so 28 neue Wohnungen. Diese Strategie verbindet Wohnungsmarktgestaltung, Arbeitsmarktintegration und Quartiersentwicklung.

Der Dortmunder Ansatz kombiniert Integration durch Netzwerkarbeit mit der systematischen Erprobung übertragbarer Modellansätze.

München: Integration und Unterstützung

Münchens kommunale Strategie basiert auf einer positiven Grundhaltung gegenüber Migration. Zuwanderung wird nicht als Bedrohung, sondern als Chance und wirtschaftliche Notwendigkeit verstanden. In einem gemeinsamen Positionspapier der Stadt und der lokalen Wohlfahrtsverbände heißt es:

„Der überwiegende Teil der in München lebenden EU-Staatsangehörigen aus Bulgarien, Rumänien oder auch anderen europäischen Staaten ist in München gut angekommen und geht oftmals einer qualifizierten Erwerbstätigkeit nach“ (München 2021, S. 1).

Gleichzeitig wird anerkannt, dass ein Teil der Zugewanderten aber in extrem prekären Situationen lebt, die jedoch nicht als illegitim gelten, sondern als Resultat struktureller Probleme: „Grund für die Zuspitzung der Situation sind u. a. bundesstaatliche Gesetze, die in den letzten Jahren immer weiter verschärft wurden“ (München 2021, S. 1).

Die Münchener Praxis zeigt ein umfassendes System integrierender Maßnahmen, das alle Lebensbereiche umfasst und auch gezielt Antidiskriminierung vorsieht. Beispielhaft erwähnt seien die folgenden Maßnahmen: Seit 2019 erhalten auch wohnungslose EU-Migranten eine ganzjährige Unterbringung in der Bayernkaserne, seit 2020 besteht die Clearingstelle für Menschen ohne Krankenversicherung mit einem angebundenen Gesundheitsfonds, der aufsuchende medizinische Dienst bietet Gesundheitsberatung für Familien und es gibt eine kostenfreie gynäkologische Sprechstunde für Frauen mit erschwertem Zugang zur ärztlichen Versorgung sowie kostenfreie Integrationskurse und Sozialberatung in Verbindung mit Arbeitsvermittlung. Die zentrale Logik dieser Strategie ist die Integration durch Verbesserung der Teilhabechancen.

Analytische Einordnung – kommunale Handlungsspielräume und Verantwortung

Die drei Städte nutzen ihre kommunalen Gestaltungsspielräume höchst unterschiedlich. Das Münchener Positionspapier dokumentiert die maximale Ausschöpfung kommunaler Möglichkeiten. Dortmund konzentriert sich auf den Aus- und Aufbau der lokalen Kooperationsstrukturen und die Nutzung der Ressourcen, über die die Menschen verfügen: „Insgesamt haben wir gute Erfahrungen damit gemacht, an den Fähigkeiten der Menschen anzusetzen. Das hilft bei der Integration in Kita und Schule genauso wie bei der beruflichen Bildung“ (Stadt Dortmund 2024). Demgegenüber beschränkt sich Duisburg bewusst auf das rechtlich gebotene Minimum und nutzt seine Handlungsspielräume vorrangig für restriktive Maßnahmen.

Die unterschiedlichen kommunalen Strategien lassen sich nicht allein durch rechtliche Rahmenbedingungen oder finanzielle Ressourcen erklären. Vielmehr spielen politische Prioritätensetzungen, ideologische Orientierungen und lokale Politiktraditionen eine entscheidende Rolle. Die Verantwortlichen aus München betonen in ihrem Positionspapier: „München profitiert von Europa und den binneneuropäischen Wanderungsbewegungen“ (München 2021, S. 1). Diese Aussagen stehen in diametralem Gegensatz zur aktuellen Duisburger Haltung, wenn der zuständige Oberbürgermeister noch 2025 betont: „Ich bin fest entschlossen, Missbrauch von Sozialleistungen, Missbrauch von Hilfe zu bekämpfen, weil es zutiefst unsolidarisch und unredlich ist, solche Hilfsangebote auszunutzen“ (Link 2025).

Grenzen und Möglichkeiten kommunaler Politik

Die vergleichende Analyse der Strategien zeigt deutlich, dass Kommunen trotz bundeseinheitlicher Rechtsvorschriften über erhebliche Handlungsspielräume verfügen. Diese Spielräume resultieren aus verschiedenen Faktoren: der Komplexität des Rechtsrahmens, der Existenz parallel verlaufender Zuständigkeiten, der kommunalen Satzungsautonomie und der Möglichkeit freiwilliger Leistungen.

Gleichzeitig werden aber auch die Grenzen kommunaler Handlungsmöglichkeiten deutlich. Die bundesrechtlichen Leistungsausschlüsse können durch kommunale Maßnahmen nicht vollständig kompensiert werden und die finanziellen Ressourcen der Kommunen sind begrenzt. Darüber hinaus sind kommunale Integrationsmaßnahmen nur erfolgreich, wenn sie in ein konsistentes Gesamtkonzept eingebettet werden.

Die unterschiedlichen kommunalen Strategien verbessern oder erschweren die Lebensbedingungen für EU-Zugewanderte in prekären Lebenslagen. Während Personen in München und Dortmund Zugang zu umfassenden, koordinierten Unterstützungsangeboten haben, die grundsätzliche Lebensbereiche abdecken, sehen sich die gleichen Personengruppen in Duisburg mit systematischer Verdrängung und institutioneller Gewalt konfrontiert. In München haben sie Zugang zu ganzjähriger Unterbringung, zu medizinischer Versorgung über die Clearingstelle und den Gesundheitsfonds, zu Integrationskursen mit sozialpädagogischer Begleitung und zu spezifischen Angeboten für Kinder und Familien. Diese systematische Unterstützung ermöglicht eine schrittweise Integration und Stabilisierung der Lebensverhältnisse. In Dortmund und München werden Zukunftsperspektiven und

Selbstwirksamkeit gefördert, während die Duisburger Politik systematisch zu Resignation, Rückzug und einer Verfestigung prekärer Lebensverhältnisse führt. Die Betroffenen werden zu einem Leben außerhalb des soziokulturellen Existenzminimums gedrängt.

Die erheblichen kommunalen Unterschiede im Umgang mit EU-Zugewanderten in prekären Lebenslagen werfen nicht zuletzt auch grundlegende verfassungsrechtliche Fragen zur Verwirklichung des Gleichheitsgrundsatzes auf. Das Münchener Positionspapier bringt diese Problematik auf den Punkt: „Grundsätzlich besteht seitens der Bundesregierung die Verpflichtung, ein soziokulturelles Existenzminimum sicherzustellen, das migrationspolitisch nicht zu relativieren ist“ (München 2021, S. 6). Die systematische Ungleichbehandlung identischer Personengruppen je nach Wohnort widerspricht fundamental dem Gleichbehandlungsgebot und den rechtsstaatlichen Prinzipien der Bundesrepublik Deutschland. Besonders problematisch ist diese Ungleichbehandlung, weil sie vulnerable Gruppen trifft, die ohnehin mit strukturellen Benachteiligungen konfrontiert sind. Die kommunalen Disparitäten verstärken diese Benachteiligungen und führen zu einer zusätzlichen Dimension der Ungleichheit, die auf dem Zufall des Wohnortes basiert.

Fazit – sozialpolitische Implikationen

Die vergleichende Analyse zeigt, dass Kommunen wichtige sozialpolitische Akteure sind, die erheblichen Einfluss auf die Lebensbedingungen ihrer Bewohner ausüben und gesellschaftliche Entwicklungen aktiv mitgestalten. Diese Rolle bringt sowohl Gestaltungsmöglichkeiten als auch Verantwortung mit sich. Die rechtliche Entwicklung bildet den Rahmen für die kommunalen Handlungsstrategien. Während die Bundesebene systematisch Ausschlüsse

geschaffen hat, nutzen Kommunen ihre verbleibenden Handlungsspielräume höchst unterschiedlich – von der Münchener Strategie der Kompensation bis zur Duisburger Verstärkung der Ausgrenzung. Die Analyse der kommunalen Handlungsstrategien macht deutlich, dass grundlegende soziale Rechte und der Schutz vor Wohnungs- und Obdachlosigkeit vom Wohnort abhängen, womit fundamentale rechtsstaatliche Prinzipien verletzt werden. Dabei gilt, wie das Münchener Positionspapier formuliert: „Es ist von Interesse aller, dass in Deutschland lebende Menschen ihr Leben nicht außerhalb des soziokulturellen Existenzminimums bestreiten müssen“ (München 2021, S. 9).

Das Münchener und das Dortmunder Beispiel veranschaulichen, dass kommunale Politik ihre größte positive Wirkung entfaltet, wenn sie in eine kohärente Gesamtstrategie eingebettet ist und von allen relevanten Akteuren getragen wird. Die Kooperation zwischen den kommunalen Stellen und den Akteuren aus Zivilgesellschaft sowie freiverbandlichen Hilfen zeigt in beiden Fällen, wie sich durch die Koordination der Maßnahmen für EU-Zugewanderte in prekärer Lage zum Wohle der Gesamtstadt wirken lässt. Demgegenüber verdeutlicht das Duisburger Beispiel, wie isolierte, auf Verdrängung ausgerichtete Maßnahmen nicht nur den Betroffenen schaden, sondern auch der Stadtgesellschaft insgesamt. Die systematische Zerstörung von Nachbarschaften und das bewusste Unterlaufen von Selbstorganisationsversuchen der Betroffenen befördern seit Jahren eine Erosion des sozialen Zusammenhalts. Die systematische Rechtsverletzung gegenüber einer spezifischen Bevölkerungsgruppe und die Instrumentalisierung staatlicher Gewalt für Verdrängungszwecke unterhöheln die rechtsstaatlichen Grundlagen des demokratischen Gemeinwesens.

Die Analyse bestätigt die Kritik an den derzeitigen Leistungsausschlüssen: Sie führen nicht zu einer Reduzierung der Zuwanderung, sondern zu einer

systematischen Prekarisierung der Lebensverhältnisse. Sie machen EU-Zugewanderte zu potenziellen Opfern von Ausbeutung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt und zwingen sie in die legalen Grauzonen. Die Duisburger Erfahrungen zeigen, dass trotz massiver Verdrängungsmaßnahmen die Zahl der Zugewanderten aus Bulgarien und Rumänien sehr stabil bei über 25.000 Personen verharrt. Diese Menschen nicht zu unterstützen, führt langfristig zu höheren gesellschaftlichen Kosten durch Gesundheitsprobleme, soziale Konflikte und verpasste Integrationschancen.

Abschließend bleibt die Notwendigkeit für bundespolitische Reformen als auch innovative kommunale Ansätze, um die systematische Ungleichbehandlung von EU-Bürgern auch in Abhängigkeit vom Wohnort zu beenden. Die Unterschiede zwischen Duisburg und Dortmund sowie München zeigen sowohl die Möglichkeiten progressiver Kommunalpolitik als auch die Gefahren einer Politik der systematischen Ausgrenzung. Die Beispiele von Dortmund und München machen aber deutlich, dass die Sicherung sozialer Teilhabe möglich ist, wenn dies politisch gewollt ist und in der Folge die notwendigen Ressourcen akquiriert werden sowie strukturiert zum Einsatz kommen.

Quellen

Brill, Klaus (2013): In der Rückständigkeitsfalle, in: Süddeutsche Zeitung, 20.2.2013, S. 4

Bundesagentur für Arbeit (2018): Arbeitshilfe „Bekämpfung von bandenmäßigem Leistungsmissbrauch durch EU-Bürger“, unveröffentlicht

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe – BAG W (2023): Mindestens 607.000 Menschen in Deutschland wohnungslos, unter: <https://www.bagw.de/de/themen/zahl-der-wohnungslosen/uebersicht> (abgerufen am 10.08.2025)

Der Spiegel (2025): Jobcenter melden 421 Fälle von bandenmäßigem Missbrauch beim Bürgergeld, 28.07.2025, unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/buergergeld-jobcenter-melden-421-faelle-von-bandenmaessigem-missbrauch-a-259b303f-84c3-41ac-b234-fcbda105d3bo> (abgerufen am 10.08.2025)

Eckhardt, Bernd (2023): Der prekäre Sozialleistungsanspruch neu zugewanderter EU-Bürger*innen, in: SOZIALRECHT-JUSTAMENT, September 2023, S. 10-20

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2018): Starker Anstieg ausländischer Empfänger von Kindergeld, 9.08.2018, unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/sozialsysteme-starker-anstieg-auslaendischer-kindergeld-empfaenger-15729455.html> (abgerufen am 10.08.2025)

Information und Technik Nordrhein-Westfalen – IT.NRW (2025): Tabelle: 12521-03i Ausländische Bevölkerung nach Geschlecht und

Staatsangehörigkeiten, kreisfreie Städte und Kreise, unter: <https://www.landesdatenbank.nrw.de> (abgerufen am 10.08.2025)

Krauß, Joachim (2016): Nicht von ungefähr. Die Synonymsetzung von Roma mit Armutswanderung als ein Fall von Agenda-Bildung, in: Stender, Wolfgang (Hrsg.): Konstellationen des Antiziganismus. Theoretische Grundlagen, empirische Forschung und Vorschläge für die Praxis, Wiesbaden, S. 225–237

Krauß, Joachim (2019): Der Zukunft abgewandt. Duisburger Wege der Desintegration, in: Peters, Katharina/Vennmann, Stefan (Hrsg.): Nichts gelernt? Konstruktion und Kontinuität des Antiziganismus, Duisburg, S. 66-83

Krauß, Joachim (2022): Unerwünschte Zuwanderung. Brandschutz als vertreibender Mieterschutz für Rumänen in Duisburg, in: MiGAZIN, unter: <https://www.migazin.de/2022/06/02/brandschutz-als-vertreibender-mieterschutz-fuer-rumaenen-in-duisburg> (abgerufen am 10.08.2025)

Krauß, Joachim (2024): Bei „fremder“ Armut nicht zuständig – die Stigmatisierung von EU-Zugewanderten und ihre Folgen, in: wohnungslos, 3, S. 90-93

Landeshauptstadt München/Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege München (2021): Zuwanderung aus Südost-Europa neu gestalten. Existenzielle Notlagen verhindern, Leistungsausschlüsse abbauen, unter: <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6630061> (abgerufen am 10.08.2025)

Landeshauptstadt München (2025): Bevölkerung am 31.12.2024 nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht, unter: <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:89a2dcdb-76bb-427d-8930-61a956092c08/jt250115.pdf> (abgerufen am 10.08.2025)

Link, Sören (2025): Reel vom 28.07.2025, unter: <https://www.facebook.com/LinkfuerDuisburg> (abgerufen am 10.08.2025)

Manolova, Polina/Schlee, Thorsten/Wiese, Lena (2024): Multiple Prekarisierung – Zur Lebenslage osteuropäischer Migrant*innen in urbanen Sozialräumen: Am Beispiel der beiden Duisburger Stadtteile Hochfeld und Marxloh, IAQ-Report. Bd. 2024, unter: <https://doi.org/10.17185/duer-publico/82507> (abgerufen am 10.08.2025)

Rheinische Post (2022): Jobcenter informiert Familie irrtümlich über Zwangsräumung, 03.05.2022, unter: https://rp-online.de/nrw/staedte/duisburg/duisburg-aerger-um-drohende-zwangsraeumung-jobcenter-informiert-zuerst_aid-69020711 (abgerufen am 10.08.2025)

Stadt Dortmund (2023): Dortmunder Sachstandsbericht Zuwanderung aus Südosteuropa 2022, unter: [https://rathaus.dortmund.de/dosys/grem-rech.nsf/0/3CEB658753050014C1258899003CF9AE/\\$FILE/Anlagen_25007-22.pdf](https://rathaus.dortmund.de/dosys/grem-rech.nsf/0/3CEB658753050014C1258899003CF9AE/$FILE/Anlagen_25007-22.pdf) (abgerufen am 10.08.2025)

Stadt Dortmund (2024): Zuwanderung aus Südosteuropa: Land und Bund sind in der Pflicht, erfolgreiche Pilotansätze zu unterstützen, unter: <https://www.dortmund.de/newsroom/presse-mitteilungen/zuwanderung-aus-suedosteuropa-land-und-bund-sind-in-der-pflicht-erfolgreiche-pilotansaeetze-zu-unterstuetzen.html> (abgerufen am 10.08.2025)

Westdeutsche Allgemeine Zeitung – WAZ.de (2021): OB Sören Link über Rassismus-Vorwürfe und EU-Freizügigkeit, unter: <https://www.waz.de/staedte/duisburg/article233150471/OB-Soeren-Link-ueber-Rassismus-Vorwuerfe-und-EU-Freizuegigkeit.html> (abgerufen am 10.08.2025)

Über den Autor

Joachim Krauß ist Fachreferent und stellvertretender Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W).

BEISPIELE GUTER PRAXIS

Das Projekt „Wohnen und dann ...“ aus Hannover

Verselbstständigung ehemals wohnungsloser Menschen im Rahmen von Housing First

Susanne Gerull, Erik Haß, Andreas Sonnenberg

Das Konzept ‚Housing First‘ entstand in den 1990er-Jahren in den USA und wird mittlerweile in vielen europäischen Städten umgesetzt. Im Jahr 2021 konnte durch die ‚Stiftung Ein Zuhause‘ in Kooperation mit der ‚Sozialen Wohnraumhilfe gGmbH‘ (SWH), dem ‚Werkheim e. V.‘ sowie der Landeshauptstadt und der Region Hannover das Modellprojekt ‚Wohnen und dann ...‘ in Hannover als erstes niedersächsisches Housing-First-Projekt realisiert werden. Es wurde während der Modellphase durch die Alice-Salomon-Hochschule Berlin evaluiert.

In diesem Beitrag werden zunächst Kontextinformationen zum Träger des Housing-First-Angebots und den Grundprinzipien des Ansatzes gegeben. Realisierung und Umsetzung von „Wohnen und dann ...“ werden nachgezeichnet und die spezifische Zielgruppe beschrieben. Der Fokus liegt anschließend zunächst auf der Sozialen Arbeit im Haus. Es folgen die wesentlichen Erkenntnisse aus der Evaluation und anschließend das Fazit der Stiftung zum bisherigen Projektverlauf und die Projektbilanz der Evaluatorin.

Kontextinformationen

Im Oktober 2018 wurde die Stiftung Ein Zuhause gegründet. Stifter sind die SWH und die Dachstiftung Diakonie, als Treuhänder fungiert der Werkheim e. V. Ziel der Stiftung ist es, Menschen in Wohnungsnotfallsituationen mit bezahlbaren und qualitativ angemessenen Wohnungen zu versorgen und sie in das Wohnumfeld zu integrieren. Hierzu schafft die Stiftung Wohnraum und stellt ihn hilfebedürftigen, wohnungslosen Menschen in der Region Hannover dauerhaft zur Verfügung. Eine Ausweitung auch in andere niedersächsische Städte wird angestrebt. Die Stiftung unterstützt die Zielsetzungen und Methoden des Housing-First-Ansatzes. Dieser stellt als Ausgangspunkt für ein selbstbestimmtes Leben die eigene Wohnung in den Vordergrund. Nachdem durch die Anmietung das Grundbedürfnis Wohnen befriedigt ist, können die Mieter*innen zur Bearbeitung ihrer oftmals mannigfaltigen Problemlagen und sozialen Schwierigkeiten sozialpädagogische Unterstützung in Anspruch nehmen. Maßgebend ist hierbei, dass dies auch von ihnen gewünscht ist.

Housing First basiert auf folgenden acht Grundprinzipien (vgl. Pleace 2016), die an dieser Stelle als bekannt vorausgesetzt werden. Auf eine genauere Beschreibung wird daher verzichtet.

- Wohnen ist ein Menschenrecht
- Wahlfreiheit und Entscheidungsmöglichkeit
- Trennung von Wohnen und Betreuung
- Recovery-Orientierung
- Harm-Reduction

- Aktive Beteiligung ohne Druck und Zwang
- Personenzentrierte Hilfeplanung
- Flexible Unterstützung so lange wie nötig

Die Realisierung des Projektes

Am Anfang stand der politische Beschluss der Landeshauptstadt Hannover, ein Housing-First-Projekt umzusetzen. Hierzu wurde mit den beiden Leistungsträgern, Landeshauptstadt Hannover und Region Hannover, sowie örtlichen Leistungserbringern der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII ein Rahmenkonzept entwickelt. Die Stiftung Ein Zuhause erklärte sich zudem bereit, die Mieter*innen in den Wohnungen ihres ersten Bauprojektes nach dem Ansatz Housing First zu unterstützen und zu begleiten. Anfang 2019 wurde der Stiftung durch die Landeshauptstadt ein Erbpachtgrundstück zur Verfügung gestellt. Auf diesem errichtete die Stiftung mit Mitteln der Wohnraumförderung und Spenden ein Wohnhaus mit 15 Wohneinheiten für jeweils eine Person. Das Gesamtinvestitionsvolumen des Baus betrug 2,8 Millionen Euro. Im März 2021 waren die Wohnungen bezugsfertig. In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe wurde ein Verfahren zur Auswahl der Mieter*innen erarbeitet. Beteiligt waren Vertreter*innen der Landeshauptstadt (Verwaltung und Straßensozialarbeit), ‚La Strada‘ (Anlauf- und Beratungsstelle für drogengebrauchende Mädchen und Frauen), der Region Hannover, der SWH (als Vermieterin) und der Stiftung Ein Zuhause.

Die Zielgruppe

Nach den von der o. g. Arbeitsgruppe entwickelten Kriterien waren Zielgruppe des Modellprojektes obdachlose Menschen aus der Landeshauptstadt

Hannover und der Region Hannover, die über einen Anspruch auf Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII dem Grunde nach verfügten, aber noch nicht an das Hilfesystem angebunden waren bzw. von diesem nicht erreicht wurden. Menschen, die auf der Straße oder in Notunterkünften übernachteten, waren insbesondere angesprochen. Abhängigkeits- oder psychische Erkrankungen stellten explizit kein Ausschlusskriterium dar.

Die Voraussetzungen:

- Die Bewerber*innen mussten den ausdrücklichen Wunsch haben, in eine eigene, mietrechtlich abgesicherte Wohnung einzuziehen. Eine Art ‚Bewerbungsbogen‘ wurde durch uns (Stiftung ein Zuhause) kategorisch abgelehnt, da dies für uns nicht mit einem niedrighwelligen Ansatz vereinbar ist. Als Beleg der Motivation diente die ‚Anlage W‘ bei der Beantragung eines Wohnberechtigungsscheins zur Aufnahme in die Wohnungsvermittlung der Landeshauptstadt Hannover. Dieser musste aufgrund der Vorgaben der Wohnbauförderung ohnehin beantragt werden.
- Die interessierten Personen mussten ihren gewöhnlichen Aufenthalt innerhalb der letzten 12 Monate in der Stadt Hannover bzw. in der Region Hannover nachweisen können. Dieser Nachweis konnte auch über Streetworker*innen oder Einrichtungen wie z. B. Tagestreffs für wohnungslose Menschen erfolgen. Zudem mussten die Personen über eine Kontaktadresse (und ggf. Telefonnummer) verfügen, um erreichbar zu sein und ihnen ein Mietangebot zukommen lassen zu können.
- Die Wohnungsangebote richteten sich generell an Erwachsene ab 21 Jahren, Bewerbungen von 18- bis 20-Jährigen wurden im Einzelfall gesondert geprüft.

Weitere Rahmenabsprachen vor Beginn:

- Die Wohnungen sollten mindestens zu 30 Prozent an Frauen und mindestens zu 30 Prozent an Männer vergeben werden.
- Da zwei der Wohnungen barrierefrei sind, sollten sie nach Möglichkeit bedarfsorientiert belegt werden. Wenn für die barrierefreien Wohnungen keine entsprechenden Bewerbungen vorlagen, sollten sie auch an Bewerber*innen ohne Anspruch auf eine barrierefreie Wohnung vergeben werden.
- Für die Erstbelegung wurde eine Warteliste erstellt, um bei Bedarf ein Nachrückverfahren zu sichern.
- Bei einem Überhang von Bewerber*innen sollte ein Losverfahren zum Einsatz kommen.
- Kleintiere sind nicht generell verboten.

Neun Männer und sechs Frauen konnten im März 2021 die zwölf 1- und drei 1,5-Zimmerwohnungen des Neubaus beziehen. Bei der Vergabe der 1,5-Zimmerwohnungen wurde darauf geachtet, diese an Personen zu vergeben, bei denen zukünftig das Umgangsrecht nach § 1684 BGB im eigenen Wohnraum wahrgenommen werden könnte.

Die sozialpädagogische Arbeit

Eine Besonderheit im hannoverschen Projekt ist die direkte Angliederung der Sozialen Arbeit im Haus. Für die Arbeit mit den Mieter*innen standen den zwei Sozialarbeiter*innen mit einem Stellenanteil von jeweils 50 Prozent in der Modellprojektphase auf dem Grundstück ein Bürocontainer sowie im

Haus ein Gemeinschaftsraum mit Küche zur Verfügung. Statt ausschließlich individuelle Termine zu vereinbaren, sind sie auch weiterhin unter der Woche täglich vor Ort und daher für die Mieter*innen auf kurzem Wege und spontan erreichbar. Durch die Präsenz im Haus ergeben sich viele Gespräche ‚zwischen Tür und Angel‘; auf diesem Wege können Bedarfe kurzfristig erkannt und auf diese reagiert werden. Trotz des Vorteils, die Menschen niedrigschwellig zu erreichen, sind die Sozialarbeiter*innen jedoch keinesfalls eine Kontrollinstanz im Haus und sehen sich auch selbst nicht so. Es erfolgt zudem eine klare Trennung zwischen Wohnraumverwaltung und persönlicher Unterstützung: Die Sozialarbeiter*innen in „Wohnen und dann ...“ sind weder für die Sanktionierung mietschädigenden Verhaltens zuständig, noch können sie Kündigungen aussprechen. Eine Interaktion mit ihnen ist explizit keine Voraussetzung für den Erhalt des Wohnraums. Die Zusammenarbeit ist grundsätzlich freiwillig und wird gemeinsam mit den Mieter*innen gestaltet und auf deren jeweilige individuelle Bedürfnisse ausgerichtet.

Die Inhalte der Zusammenarbeit sind sehr vielschichtig. Häufig geht es um das Thema Wohnen, es werden z. B. für die Mieter*innen Kontakte zum Vermieter oder dessen Hausverwaltung hergestellt, um Fragen zu klären oder Schwierigkeiten im Haus anzusprechen. Gerade nach Einzug war auch die Beschaffung von Möbeln oder weiteren Haushaltsgegenständen zur Ausstattung der Wohnung eine von den allermeisten Mieter*innen gewünschte Unterstützung. Hilfe kann aber ebenso im Umgang mit Ämtern (z. B. Beantragung von Leistungen) oder bei der Bearbeitung von Briefen gewährt werden. Darüber hinaus machen persönliche Gespräche zur Entlastung oder über Alltägliches einen großen Teil der Arbeit aus und sind unterstützend beim Aufbau einer tragfähigen (Arbeits-)Beziehung zwischen Sozialarbeiter*innen und Mieter*innen.

Die Sozialarbeiter*innen verstehen sich als erste Ansprechpartner*innen für jedwede Anliegen der Mieter*innen. Aus dieser Position können unterschiedliche Rollen und Unterstützungsleistungen erwachsen, exemplarisch genannt seien hier die Begleitung bei längeren Prozessen wie der Wiederaufnahme von Kontakten zu Familienangehörigen oder die Vermittlung an spezielle Fachstellen, z. B. eine Suchtberatung. Zudem wird kontinuierlich versucht, durch Angebote und Ansprache Entwicklungen und Prozesse bei den Mieter*innen anzustoßen. Dies erfolgt beispielsweise, indem ein ungesunder Alkoholkonsum thematisiert oder die mögliche Behandlung gesundheitlicher Beeinträchtigungen angesprochen wird. Dies kann durchaus zu einer Verhaltensänderung führen, muss es aber nicht. Es ist weder Vorgabe noch Ziel, dass die Mieter*innen gesellschaftliche Erwartungshaltungen erfüllen. Auch wenn eine eigene Wohnung ein elementares Grundbedürfnis befriedigen kann, geht damit nicht automatisch bei jeder Person eine schrittweise Verbesserung anderer Lebensbereiche einher. Zu groß sind mitunter die Schwierigkeiten, Vertrauen und Beziehungen zu anderen Menschen aufzubauen, oder ein problematisches Suchtverhalten. Dies ist vor allem bei einem jahrelangen Leben in Unsicherheit und mit wechselnden Bezugspersonen nachzuvollziehen. Zudem ist ein Fortschritt oft damit verbunden, sich einzugestehen, dass man alleine nicht weiterkommt und Unterstützung benötigt. Das kann bisweilen ein sehr langer Prozess sein, der Selbstreflexion und einen gesunden Umgang mit Problemen voraussetzt. Diesen haben viele Menschen jedoch nicht erlernt oder sind dazu aufgrund psychischer Schwierigkeiten nicht in der Lage. Auch bei Terminabsprachen der Sozialarbeiter*innen mit Mieter*innen spiegelt sich diese Unbeständigkeit teilweise wider, sodass die Arbeits- und Beziehungsgestaltung nicht nur geradlinig verläuft, sondern als lebendiger Prozess verstanden werden muss. Dieser geht immer mit der Autonomie der Mieter*innen einher, und so werden selbstverständlich auch

Wünsche nach Rückzug berücksichtigt und akzeptiert. Die Zusammenarbeit ist ein Geben und Nehmen aller Beteiligten.

Durch den eigenen Mietvertrag erhalten die Betroffenen einen durch das Mietrecht abgesicherten geschützten Raum, für dessen Erhalt sie, wenn nötig mit Unterstützung, Verantwortung tragen. Minimalziel für die Mieter*innen und die Sozialarbeiter*innen ist die Erhaltung der Wohnung, das Maximalziel die uneingeschränkte Teilhabe an der Gesellschaft. Die dreijährige Modellprojektphase endete im März 2024, eine Verstetigung konnte erreicht werden.

Wesentliche Erkenntnisse aus der Evaluation des Modellprojekts

Das Modellprojekt „Wohnen und dann ...“ wurde von 2021 bis 2024 wissenschaftlich evaluiert, hierfür wurde ein Kooperationsvertrag zwischen der Stiftung Ein Zuhause und der Alice Salomon Hochschule Berlin geschlossen. Die Projektleitung hatte Prof. Dr. Susanne Gerull. Mit der Evaluation sollten die in der Konzeption dargelegten Ziele des Projekts hinsichtlich ihrer Wirksamkeit überprüft werden. Bei diesem laut Bestätigung des ‚Bundesverbands Housing First e. V.‘ ersten zentralen Housing-First-Angebot in Deutschland lag ein Fokus auf der Frage, ob die Prinzipien von Housing First auch in einem solchen Rahmen umgesetzt werden können. Der Evaluationsbericht wurde im September 2024 vorgelegt (Gerull 2024). Nachfolgend werden kurz die Evaluationsinstrumente beschrieben, anschließend werden die wesentlichen Erkenntnisse aus der Evaluation dargestellt.

Evaluationsinstrumente

Die Stiftung Ein Zuhause wünschte sich eine höchstmögliche Vergleichbarkeit mit der Evaluation der beiden ersten (dezentralen) Housing-First-Angebote aus Berlin (Gerull 2021a, 2021b). Daher wurden die dort genutzten Evaluationsinstrumente in Absprache mit den Mitarbeiter*innen vor Ort sowie den Verantwortlichen des Projektträgers an die Rahmenbedingungen des Projekts in Hannover lediglich angepasst und ergänzt:

1. In einer quantitativ angelegten Projektdokumentation wurden für jede*n Mieter*in bei Einzug und anschließend jährlich im Juni für die Evaluation relevante Daten erhoben. Diese umfassten die klassischen soziodemografischen und sozioökonomischen Merkmale, aber auch Angaben zu den in Anspruch genommenen Unterstützungsleistungen, dem Wohnstatus etc.
2. Im selben zeitlichen Rhythmus wurden Selbst- und Fremdeinschätzungen zur Lebenssituation erhoben.
3. Ein ebenfalls quantitativ angelegter Abschlussbogen mit zusätzlichen offenen Fragen wurde bei Auszug bzw. am Ende des Evaluationszeitraums ausgegeben.
4. Qualitativ ergänzten 16 problemzentrierte Interviews (Witzel 2000) mit Mieter*innen, den Sozialarbeiter*innen vor Ort und weiteren für das Projekt tätigen Professionellen sowie externen Verantwortlichen die statistischen Daten. Fünf der Interviews wurden als Gruppeninterviews mit zwei bis fünf Teilnehmenden durchgeführt. Die Auswertung erfolgte inhaltsanalytisch nach Mayring (2022).
5. In einem mehrstündigen Workshop wurde zudem die Perspektive der Nachbarschaft zur Integration des Projekts in den Kiez erhoben.

6. Die offiziellen Protokolle der via Videokonferenz vierteljährlich tagenden Begleitgruppe des Modellprojekts (unter Teilnahme der Evaluatorin) flossen ebenfalls in die Evaluation ein.¹

Zusammensetzung der Mieter*innenschaft

In der dreijährigen Modellprojektphase zogen 20 Mieter*innen in das Haus, davon fünf im Rahmen von Nachvermietungen. Mit 40 Prozent Frauen wurde die vorgegebene „Frauenquote ÜBERerfüllt“ (Vermieter im Interview). Das Alter bei Aufnahme betrug zwischen 19 und 60 Jahre, der Altersdurchschnitt lag bei knapp 47 Jahren. 90 Prozent hatten bei Einzug die deutsche Staatsangehörigkeit, 10 Prozent eine aus sonstigen EU-Staaten. In lediglich eine Wohnung zog zu Mietbeginn ein ‚sonstiger Mehrpersonenhaushalt‘ ein (Frau mit ihrem erwachsenen Sohn). Wie nach dem Housing-First-Ansatz vorgesehen, zogen vor allem Menschen mit komplexen (Multi-)Problemlagen in das Haus ein. So waren sie nicht nur langzeitwohnungslos, sondern überwiegend auch langzeiterwerbslos, konsumierten teilweise missbräuchlich Alkohol und illegalisierte Drogen, wiesen sonstige psychische Belastungen/Erkrankungen und gesundheitliche Einschränkungen auf, hatten Gewalterfahrungen gemacht oder waren schon einmal straffällig geworden. (Gerull 2024: 42 ff.)

Die Wohnungen und das Zusammenleben im Haus

Zunächst ist festzuhalten, dass die Grundausstattung der 15 Projektwohnungen selbst für Neubauten ungewöhnlich hochwertig ist, was auch mehrfach lobend von Mieter*innen in Interviews und/oder im Abschlussbogen erwähnt

¹ Eine ausführliche Darstellung sowie methodische Reflexion der genutzten Instrumente und Methoden findet sich in Gerull 2024: 34 ff. sowie im Anhang des Evaluationsberichts.

wurde. Die Erstausrüstung über das Jobcenter und/oder Spenden hat nach ihren eigenen Angaben überwiegend sehr gut funktioniert. Was das Zusammenleben im Haus angeht, betonten die meisten interviewten Mieter*innen explizit, weder Kontakte im Haus zu haben noch solche zu wünschen. Ein Sozialarbeiter bezeichnete dies als „Zweckgemeinschaften“ (Soz3). Von den Mieter*innen wurde dies allerdings durchaus unterschiedlich bewertet, von Beschwerden über Lärm und exzessiven Alkoholkonsum bis hin zu gegenseitiger Unterstützung bei Problemen. Dies wechselte allerdings teilweise auch nach Tagesform, denn „es geht mal GUT und es geht mal SCHLECHT, je nachdem auch, wie der ZUSTAND ist, oder wie man grad selber drauf ist“, wie die zum Start des Projekts tätige Sozialarbeiterin (Soz1) in einem der mit ihr geführten Interviews berichtete. (Gerull 2024: 46 ff., 61 ff.)

Integration in die Nachbarschaft

Im Nachbarschaftsworkshop mit Wohnungseigentümer*innen, Bewohner*innen einer Senior*inneneinrichtung sowie Kita-Mitarbeiter*innen aus dem unmittelbaren Kiez reproduzierten einige Teilnehmende die klassischen Klischees über wohnungslose Menschen mit Bezeichnungen wie „Penner“ oder „Alkoholiker“, so wurden nach dem Erstbezug des Hauses auch „Gerastank“, Lärm und Straftaten erwartet, wie auf Moderationskarten formuliert wurde. Vor allem zu Beginn des Modellprojekts kam es häufiger zu Polizeieinsätzen wegen Lärmbelästigung, es lagen Spritzen herum und erste Hilfe war notwendig. Dies wurde auch in den Mieter*innen-Interviews berichtet. Nach Ansicht der Workshopteilnehmenden war es allerdings im Laufe der Zeit deutlich ruhiger geworden, so bemerkte eine Teilnehmerin: „Ich hör gar nichts mehr“ und „herumliegenden Müll ... gibt es auch in anderen Nachbarschaften“. Ein ‚Zusammenleben im Stadtteil‘ gab es in der Modellprojektlaufzeit laut allen Akteur*innen jedoch nicht. (Gerull 2024: 65 ff.)

Sozialarbeiterische Unterstützung

Während der Evaluation kam es mehrfach zur Fluktuation bei den Sozialarbeiter*innen, so waren auf zwei 50-Prozent-Stellen während der Modellphase insgesamt vier unterschiedliche Fachkräfte tätig. Ihre Hauptaufgaben beschrieben sie als Beratung und (seltener) Begleitung, darüber hinaus wurden Mieterversammlungen durchgeführt und Freizeitangebote – auch von Externen – gemacht. Einhellig formuliertes Ziel der Sozialarbeiter*innen war ein niedrighschwelliges und bedingungsloses Beratungs- und Beziehungsangebot. Dabei wurden Mieter*innen, beispielsweise bei einem Kontaktabbruch, auch proaktiv angesprochen wie in der Konzeption vorgesehen. Grundlage waren die Prinzipien von Housing First, vor allem der Empowermentansatz. Eine Besonderheit durch das zentrale Wohnungsangebot in einem hierfür errichteten Neubau war das zeitweilige Vor-Ort-Sein der Sozialarbeiter*innen inklusive fester Sprechstunden. Dabei musste dauerhaft der Spagat zwischen einem Angebot ‚alles unter einem Dach‘ und der gebotenen professionellen Distanz und Achtung der Privatsphäre geleistet werden. Das Hilfeangebot wurde laut den Projektdokumentationen sowie den Schilderungen in den Interviews überwiegend gut angenommen.

Einschätzungen der Lebenssituation

Für insgesamt neun Lebenslagenbereiche wurde je nach Einzugsdatum bis zu vier Mal im Evaluationszeitraum die Zufriedenheit der Mieter*innen selbst sowie die Einschätzungen der Sozialarbeiter*innen abgefragt, hier konnten Schulnoten von 1 bis 5, ergänzend visualisiert mit Smileys, vergeben werden. Für den Evaluationsbericht wurden diese umkodiert, um eine Verbesserung oder Verschlechterung der Lebenssituation durch die Linienführung in den

Grafiken schneller nachvollziehen zu können. In der Auswertung war damit 1 = sehr schlecht und 5 = sehr gut.

Die eigene Bewertung der Wohnsituation startete mit einem durchschnittlichen Wert von 3,8 bereits auf hohem Niveau (n = 15) und sank beim vierten Erhebungszeitraum auf 3,1 (n = 9). Bei einer ersten Befragung vor Einzug in das Haus wäre der Sprung von der Straße und ähnlich prekärer Wohn- bzw. Unterkunftssituation (wie bei den Berliner Projekten) vermutlich ein großer nach oben gewesen, aber die Bewertungen der Mieter*innen zeigen auch so ihre hohe Zufriedenheit mit diesem Lebenslagenbereich deutlich. Bei der Bewertung der Arbeits-/Ausbildungssituation zeigte sich das sogenannte ‚Lebenszufriedenheitsparadox‘ – so kam es im Projektverlauf zu einer durchschnittlichen Steigerung um 1,4 Punkte, obwohl objektiv fast keine Veränderungen laut Projektdokumentation aller Mieter*innen festzustellen waren. Dies kann das Ergebnis von „Anpassungsprozessen an eine veränderte Lebenssituation, eine[r] Veränderung von Vergleichszielen und [der] Senkung eigener Ansprüche“ (BMFSFJ 2002: 352) sein. Die Zufriedenheit mit der körperlichen Gesundheit sank dagegen deutlich, wobei in den Interviews auch fortschreitende Einschränkungen bis hin zu schweren Erkrankungen berichtet wurden. Die psychische Gesundheit und der Umgang mit Alkohol /Drogen wurden von den Mieter*innen selbst deutlich besser eingeschätzt als von den Sozialarbeiter*innen (und in der Einschätzung der jeweils anderen Mieter*innen in den Interviews). Die weiteren Lebenslagenbereiche wie soziale Kontakte sowie Freizeitgestaltung bewegten sich durchgängig auf einem mittleren (3) bis hohen (4) Niveau. (Gerull 2024: 57 ff.)

Der neue Status als Mieter*in

Der mietvertraglich abgesicherte Status ehemals wohnungsloser Menschen ist das erste Prinzip von Housing First: Wohnen ist ein Menschenrecht (Pleace 2016: 29). Auch den interviewten Mieter*innen war dies überwiegend sehr wichtig. Lediglich für Herrn Bartels² war seine neue Rolle als Mieter in einer eigenen Wohnung nach langer Straßenwohnungslosigkeit „gewöhnungsbedürftig“, wie er es im Interview nannte. Für viele andere war der eigene Mietvertrag jedoch „sehr wichtig“ (z. B. Frau Hippel), für Frau Beck sogar die Chance, ihr fremduntergebrachtes Kind wiederzubekommen. Herr Spiller und Herr Forte nannten die Housing-First-Wohnung ein „Sprungbrett“ – ein Begriff, der auch mehrfach in den Interviews im Rahmen der beiden Berliner Evaluationen fiel (z. B. Gerull 2021a: 86). Auch eine der Sozialarbeiter*innen schilderte im Interview die komplette (auch optische) Verwandlung eines Mieters kurz nach dessen Einzug (Sozi). Herr Annas wäre dagegen lieber in eine dezentrale Housing-First-Wohnung gezogen: „Dann wäre ich in der ‚normalen Gesellschaft‘.“ (Gerull 2024: 49 ff.)

Die Wohnstabilität

Wie die nachfolgende Abbildung 1 im Zeitverlauf der bis zu vier Fall-Dokumentationen zeigt, liegt die sogenannte Wohnstabilitätsquote bei 100 Prozent, d. h. über die gesamte Modellprojektzeit von drei Jahren verlor trotz zweier Kündigungen des Vermieters sowie vier Kündigungsandrohungen niemand die Housing-First-Wohnung. Es gab vier Auszüge auf eigene Veranlassung (beispielsweise in ein Pflegeheim), eine Mieterin verstarb. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Gegensatz zu dezentralen Housing-First-Angeboten

² Alle Namen wurden anonymisiert.

ein sozialer Vermieter wie die SWH im Fall von Hannover vorhanden ist, dessen Ziel nicht Profit, sondern die Vermietung von bezahlbarem Wohnraum an vulnerable Zielgruppen Sozialer Arbeit ist. Dies wurde auch im Interview mit dem Geschäftsführer der SWH bestätigt, so würde diese bei Problemen bspw. mit der Mietzahlung „nicht so stringent vor[gehen], wie das ein normaler Vermieter machen würde“. (Gerull 2024: 71 f.)

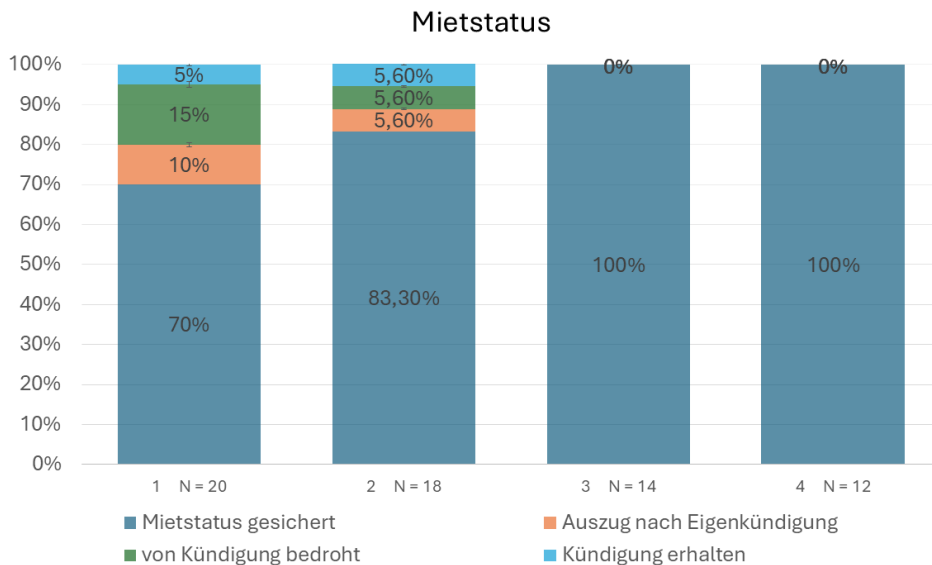


Abbildung 1: Wohnstabilität

Fazit des Trägers und Projektbilanz

Im Vorfeld wie auch im Verlauf des Projektes erhielt die Stiftung viel Kritik, dass Housing First in einem zentralen Objekt nicht funktionieren könne,

sowie den Vorwurf, dass es dann vor allem gar kein Housing First sei. Dem haben wir nicht nur grundsätzlich aus tiefer Überzeugung widersprochen, sondern unseres Erachtens alle Kritiken widerlegen können: Der Ansatz Housing First funktioniert aus unserer Sicht in allen Wohnformen, auch zentral in einem Haus. Wichtig hierbei ist die Gestaltung der Sozialen Arbeit, so sind dauerhafte und kontinuierliche Angebote der Begleitung und Unterstützung unerlässlich. Es zeigte sich, dass einige der Mieter*innen auf langfristig flankierende Hilfen angewiesen sind und weiterhin sein werden. Aus unserer Sicht ist eine dauerhafte Finanzierung, ohne bürokratische Hürden, über das Leistungssystem der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII mit einem eigenen Leistungstyp ‚Housing First‘ anzustreben. Wir sind der Auffassung, dass aufgrund der vorliegenden Bedarfe der Mieter*innen ein Rechtsanspruch von Hilfen gem. § 67 ff SGB XII besteht. Der Ansatz ist für die definierte Zielgruppe gut in das bereits bestehende Hilfesystem integrierbar, ersetzt aber mitnichten die vorhandenen Hilfen. Ein entsprechender Leistungstyp wäre eine sinnvolle Ergänzung, die bislang in den Hilfen fehlt. Im Sinne der Menschen kann es nicht um ‚oder‘, sondern nur um ‚und‘ gehen, damit noch mehr Menschen die Möglichkeit gegeben wird, ihr Leben dauerhaft in mietvertraglich abgesichertem Wohnraum selbstbestimmt gestalten zu können.

Auch aus wissenschaftlicher Sicht kann festgehalten werden, dass die Housing-First-Prinzipien im zentralen Modell umgesetzt werden konnten – sogar mit einer unerwarteten Wohnstabilitätsquote von 100 Prozent. Das niedrigschwellige und flexible Unterstützungskonzept hat im Wesentlichen sehr gut funktioniert, und das Zusammenleben im Haus sowie die Akzeptanz in der Nachbarschaft war angesichts der komplexen (Multi-)Problemlagen der Mieter*innen nach anfänglichen Konflikten erstaunlich ‚geräuschlos‘. Das Entstehen einer ‚Hausgemeinschaft‘ oder nähere Kontakte mit den Nachbar*innen im Kiez wurden überwiegend nicht gewünscht – dies kann jedoch

auch als ein Zeichen von Normalität verstanden werden: Zu dieser gehört ggf. eben auch, ohne Kontakte zu Mitmieter*innen im selben Wohnhaus oder der Nachbarschaft leben zu wollen. Auch die externen Akteur*innen äußerten sich durchgängig sehr positiv über die dreijährige Modellprojektphase. Die Verstetigung der Finanzierung nach der Modellphase des Angebots zeugt ebenfalls vom sichtbaren Erfolg von „Wohnen und dann ...“.

Quellen

BMFSFJ: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002): Vierter Altenbericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger – unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen und Stellungnahme der Bundesregierung, unter: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/94658/4a99f36664eba951idd91974f883b956/prm-21786-4-altenbericht-teil-i-data.pdf> (abgerufen am 24.05.2025)

Gerull, Susanne (2021a): Evaluation des Modellprojekts „Housing First Berlin“, Berlin, unter: <https://nbn-resolving.org/html/urn:nbn:de:kobv:b1533-opus-4896> (abgerufen am 20.08.2025)

Gerull, Susanne (2021b): Evaluation des Modellprojekts „Housing First für Frauen Berlin“, Berlin, unter: <https://nbn-resolving.org/html/urn:nbn:de:kobv:b1533-opus-4907> (abgerufen am 20.08.2025)

Gerull, Susanne (2024): ‚Wohnen und dann ... Hannover‘. Evaluationsbericht, unter: <https://doi.org/10.58123/aliceopen-650>

Mayring, Philipp (2022): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 13., überarb. Aufl. Weinheim und Basel: Beltz Verlag

Pleace, Nicholas (2016): Housing First Guide Europe. Brüssel: FEANTSA

Witzel, Andreas (2000): Das Problemzentrierte Interview, unter: <https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2519> (abgerufen am 24.05.2025)

Über die Autor*innen

Prof. Dr. Susanne Gerull war bis September 2025 Professorin für Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit mit den Schwerpunkten Armut, Arbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit und niedrigschwellige Sozialarbeit an der Alice Salomon Hochschule Berlin.

Erik Haß ist Geschäftsführer der Sozialen Wohnraumhilfe gemeinnützige GmbH (SWH), Hannover.

Andreas Sonnenberg ist Vorstand des Werkheim e. V. Hannover.

DABEI sein ist alles?!

Partizipation in der Wohnungsnotfallhilfe

Katharina Alborea, Maximilian Nowak

Einleitung

Projekte im sozialen Bereich sind mitunter dadurch gekennzeichnet, dass sie sich inhaltlich kaum in eine Projektlogik zwingen lassen. Beim Thema Partizipation wird dies besonders deutlich, handelt es sich dabei doch vielmehr um einen Grundsatz guter Sozialer Arbeit und folglich um ein Dauerthema. Nichtsdestotrotz sind Projekte gute Gelegenheiten, auch Dauerthemen nochmals explizit anzuschreiben und (weiter-) zu entwickeln. So viel sei vorab schon zur Einordnung betont. Dieses Projekt trug nun den Titel „Demokratie fördern. Ausgrenzung reduzieren. Beteiligung leben. Eigeninitiative unterstützen. Integration ermöglichen in der Wohnungsnotfallhilfe.“, oder auch einfach nur kurz: DABEI. Der eher lange und schwer zu fassende Projektname war so auf gewisse Weise auch sehr ehrlich, denn schließlich handelt es sich beim Thema Partizipation in der Wohnungsnotfallhilfe um ein großes, vielschichtiges und oft wenig greifbares Thema. Und eben diesem widmete sich das DABEI-Projekt seit Anfang 2022 für insgesamt drei Jahre. Gefördert durch die GlücksSpirale und angegliedert an das Referat Wohnungsnotfallhilfe der Diakonie Hessen wurde dafür eine halbe Stelle geschaffen. Deren zentrale Aufgabe war es, Nutzer*innenpartizipation in den verschiedenen

Wohnungsnotfallhilfe-Einrichtungen – vom Tagesaufenthalt bis zum betreuten Wohnen und darüber hinaus – zu fördern.

Partizipation: ein theoretischer Einstieg

Partizipation wird in Theorie und Praxis mitunter sehr unterschiedlich verstanden. Für das DABEI-Projekt bedeutete Partizipation stets „die Einbindung von Individuen, Gruppen und Organisationen in Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse, die eben diese mittel- oder unmittelbar betreffen“ (Stark 2011: 217). Bezogen auf die Wohnungsnotfallhilfe ließe sich Partizipation auch als Mitgestaltungs- bzw. Mitbestimmungsmöglichkeiten ihrer Nutzenden definieren. Partizipation ist dabei aber nicht gleich Partizipation. Der Grad der Mitbestimmung kann je nach Situation und Sache, um die es geht, variieren. Stufenmodelle der Partizipation – die zwischen Nicht-Partizipation, Vorstufen der Partizipation, Partizipation und Darüberhinausgehendem unterscheiden – machen dies deutlich und schärfen den Blick dafür (Gerull 2018: 23-26). Neben unterschiedlichen Stufen kann Partizipation auch auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Für den Bereich der Wohnungsnotfallhilfe erscheint es sinnvoll, zwischen drei Ebenen zu unterscheiden: der Einzelfallebene (hier geht es vor allem um die individuelle Zusammenarbeit zwischen Mitarbeitenden der Wohnungsnotfallhilfe und ihren Adressat*innen), der Einrichtungsebene (hier geht es vor allem um partizipative Strukturen und Angebote der Einrichtungen) und der politischen Ebene (hier geht es vor allem darum, wie die Perspektiven von Menschen mit Wohnungslosigkeitserfahrung mehr Einfluss auf kommunal-, landes- und/oder bundespolitische Prozesse nehmen können) (vgl. ebd. 21-22).

Der Begriff Partizipation sollte damit klarer umrissen sein, die Frage nach dem Warum – also warum eine partizipative(re) Wohnungsnotfallhilfe eigentlich erstrebenswert ist – liegt dagegen aber noch offen. Und diese zu beantworten, das hat sich auch im DABEI-Projekt gezeigt, ist gar nicht mal so trivial, wie es zunächst möglicherweise erscheinen mag. Im Wesentlichen können dafür drei Argumentationslinien aufgeführt werden. Denn Partizipation

- ... ist ein Anrecht der Nutzenden (bzw. sollte es sein),
- ... beugt Paternalismus durch die Sozialarbeiter*innen vor und
- ... dient darüber hinaus der Demokratieförderung.

Die bisherigen Ausführungen könnten die Perspektive nahelegen, dass es im Feld der Wohnungsnotfallhilfe mit den Angeboten und Einrichtungen eine leistungserbringende Seite gibt, die Partizipation zulassen bzw. fördern kann (oder eben nicht) und mit deren Nutzer*innen eine leistungserhaltene Seite, die dann entsprechend partizipiert (oder eben nicht). Dieses Bild ist ambivalent. Zum einen trifft es ganz gut die Wirklichkeit, dass in der Wohnungsnotfallhilfe ein großes Machtgefälle zwischen den Professionellen und ihren Adressat*innen besteht und vor allem Erstere in der Lage sind, den Rahmen für die Partizipation Letzterer überhaupt abzustecken. Zum anderen sind die Nutzer*innen von Wohnungsnotfallhilfe-Einrichtungen aber bei Weitem nicht (nur) in einer passiven und hilflosen Rolle. Ganz im Gegenteil soll an dieser Stelle ganz bewusst betont werden, dass insbesondere in Bezug auf das Thema Partizipation eine Perspektive in den Vordergrund gestellt werden sollte, die anerkennt, dass Menschen mit Wohnungslosigkeitserfahrung nicht nur zur Selbstorganisation fähig sind, sondern es auch sowieso und permanent sein müssen. Denn

„eine Lebenslage, die von Armut, sozialer Ausgrenzung und Wohnungslosigkeit geprägt ist, erzwingt Formen der Selbsthilfe zum (Über-)Leben ohne Wohnung und gesicherte Existenzgrundlage. So gesehen ist Selbsthilfe der Betroffenen [...] systemimmanent“ (Gillich 2017: 18).

Auf diesen (und weiteren) theoretischen Grundlagen basierten das DABEI-Projekt und dessen konkrete Umsetzung.

DABEI auf einen Blick

Das Projekt hatte über den Zeitverlauf unterschiedliche Schwerpunkte. Einige davon sind hier aufgeführt: So wurden jeweils zu Beginn und zum Abschluss der Projektlaufzeit große Mitarbeitenden-Umfragen zum Ist-Stand partizipativer Strukturen in den Einrichtungen durchgeführt (konkrete Ergebnisse daraus tauchen auch in diesem Beitrag auf). Mit der AG Partizipation wurde ein regelmäßig zusammenkommender Arbeitskreis für Mitarbeitende und Nutzer*innen geschaffen, in dem Fragen rund um dieses Thema diskutiert werden konnten und welcher auch über das Projektende hinaus bestehen bleiben wird. Einzelne Einrichtungen sind in der (Weiter-)Entwicklung eigener partizipativer Angebote beraten und unterstützt worden (unter anderem zählen die hier präsentierten Erfahrungsberichte dazu). In diesem Zuge wurden in zwei ausgewählten Tagesaufenthalten mehrwöchige teilnehmende Beobachtungen durchgeführt, bei denen durch viele intensive Gespräche mit den Besucher*innen unmittelbare Erkenntnisse über deren Wünsche und Bedürfnisse gewonnen werden konnten. Darüber hinaus hat sich das DABEI-Projekt in überregionale Facharbeitsgruppen wie der Facharbeitsgruppe Partizipation der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. oder in

selbstorganisierte Kontexte wie die Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e. V. oder die Wohnungslosen_Stiftung eingebracht.

Kurzum: Es wurde also an vielen partizipativen Stellschrauben gedreht oder zumindest der Versuch dazu unternommen. Während das Projekt an einigen Stellen nur vage blieb, wurde es an anderen wiederum sehr konkret. Die Erfahrungen, die innerhalb von DABEI gemacht wurden, sind lehrreich – für etwaige zukünftige Partizipationsprojekte und für den Fachdiskurs.

Zentrale Erkenntnisse des Projektes

Partizipation: Leichter gesagt als getan

Partizipation in der Wohnungsnotfallhilfe wird, genau wie Wohnungsnotfallhilfe im Allgemeinen, zukünftig tendenziell unter (noch) schwierigeren Rahmenbedingungen stattfinden müssen: eine sich zuspitzende Wohnungskrise, wohlfahrtstaatliche Sparmaßnahmen, ein diverser werdender Adressat*innenkreis etc. Dies sei als eher allgemeinere Beobachtung aus dem Projekt deshalb vorangestellt, weil es unbestreitbar wichtig ist, diesen Kontext bei der Auseinandersetzung mit dem Thema Partizipation mitzudenken.

Und dennoch ist in den vergangenen Jahren kaum ein Thema bei Tagungen, in Publikationen oder anderen Fachforen der Wohnungsnotfallhilfe so viel diskutiert worden wie das der Partizipation. Mittlerweile allerdings scheint sich der Fokus der Aufmerksamkeit langsam wieder abzuwenden, was auch damit zusammenhängen mag, dass die Diskrepanz zwischen dem ‚Darüberreden‘ und dem ‚Ins-Handeln-Kommen‘ nach wie vor groß ist, was

sich auch im DABEI-Projekt zeigte. So gaben zwar über zwei Drittel der Mitarbeitenden aus den Wohnungsnotfallhilfe-Einrichtungen der Diakonie Hessen an, dass sich durch das Projekt ihre Perspektive auf das Thema Partizipation verändert hat, allerdings werden die tatsächlichen Partizipationsmöglichkeiten in den Einrichtungen im Vergleich zum Projektbeginn im Durchschnitt unverändert mittelmäßig eingeschätzt. Und während das DABEI-Projekt im Allgemeinen seitens der Mitarbeitenden sehr positiv bewertet wurde, fiel ihre Bewertung des konkreten Nutzens für den Arbeitsalltag etwas weniger gut aus.

Eine echte partizipative Praxis ist also – im wahrsten Sinne des Wortes – leichter gesagt als getan. Dabei ist es jedoch wichtig zu betonen, dass dies nicht in erster Linie auf eine Veränderungsunwilligkeit seitens der Mitarbeitenden oder auch eine Teilnahmslosigkeit der Nutzer*innen zurückgeht, wie möglicherweise angenommen werden könnte. Vielmehr ist es eine deutlich komplexere Gemengelage, denn tatsächlich müssen notorisch knappe Ressourcen, Fachkräftemangel, ein hoch diverser Adressat*innenkreis mit den unterschiedlichsten Bedürfnissen und vieles mehr mitgedacht werden: Aspekte, die förderliche oder eben hinderliche Strukturen für Partizipation in der Wohnungsnotfallhilfe bilden.

Strukturen oder Haltung?

Mehr Partizipation in Wohnungsnotfallhilfe-Einrichtungen bedeutet nicht unbedingt – oder zumindest nicht nur – ein Mehr an formalisierten, partizipativen Angeboten. Partizipation, und das ist eine zentrale Erkenntnis aus dem DABEI-Projekt, ist nicht nur eine Frage von Strukturen, sondern im Wesentlichen eine Haltungsfrage der Professionellen. Deren Bereitschaft, ihre

Adressat*innen an den sie betreffenden Entscheidungen mitwirken zu lassen, muss nicht zwingend bedeuten, dass jede Einrichtung auch institutionalisierte Partizipationsgremien wie beispielsweise einen Hausbeirat hat. Je nach Nutzer*innenkreis sind es womöglich viel individuellere, im Einzelfall sich ergebende Gestaltungsmöglichkeiten (also die erste Ebene im Ebenenmodell), die eine partizipative Arbeit zulassen, dann aber auch geboten machen.

Im DABEI-Projekt wurde mit dem Anspruch gestartet, Strukturen in den Einrichtungen zu verändern. Wenngleich das an einzelnen Stellen geschehen ist, so muss doch festgehalten werden, dass der größte Erfolg des Projektes darin besteht, die (partizipative) Haltung vieler Mitarbeiter*innen der Wohnungsnotfallhilfe (weiter-)entwickelt zu haben. Eine partizipative Grundhaltung ist aber selbstverständlich etwas, dass durch viele Einflüsse und Erfahrungen entsteht. Auf Leitungsebene braucht es dafür beispielsweise noch mehr Sensibilisierung für das Thema, denn Partizipation muss vor allem dort auch gewollt sein und entsprechend gefördert werden. Auf Ebene der Sozialarbeiter*innen braucht es organisierte Austauschräume (wie sie mit der Arbeitsgruppe Partizipation im DABEI-Projekt auch geschaffen werden konnten) und gegebenenfalls Fortbildungsangebote. Und nicht zuletzt braucht es auch bereits in der Ausbildung zukünftiger Fachkräfte (noch) mehr Thematisierung von Partizipation als grundsätzliche Handlungsmaxime für gute Soziale Arbeit.

Partizipation und ihre Grenzen

Im DABEI-Projekt wurde gelegentlich der Eindruck vermittelt, echte Partizipation in der Wohnungsnotfallhilfe bedeute, dass Entscheidungen – statt wie zuvor von den Professionellen – nun (alleinig) von den Nutzer*innen

getroffen werden und dass dies mitunter eine eher partizipations skeptische Haltung seitens der Mitarbeitenden hervorbringe. Daher erscheint es an dieser Stelle wichtig, zu betonen, dass ein solches Partizipationsverständnis unzureichend ist.

Egal worum es geht – ob es die Öffnungszeiten der Einrichtung sind, die Gestaltung des Aufenthaltsraumes, die Hausregeln, der nächste Ausflug etc. – eine partizipative Wohnungsnotfallhilfe sollte versuchen, bei all diesen Entscheidungen Gestaltungsmöglichkeiten zuzulassen. Bei den Öffnungszeiten werden diese wahrscheinlich eher geringer, beim Aufenthaltsraum eher größer sein. Hier lohnt eigentlich immer ein Blick auf die bereits erwähnten Stufenmodelle der Partizipation, die dabei helfen können, die jeweilige Situation richtig zu verorten. Wer überhaupt erst erkennt, dass man sich gerade beispielsweise ‚nur‘ auf einer Vorstufe der Partizipation befindet, kann dementsprechend reagieren und gegebenenfalls überlegen, wie und wo noch mehr Beteiligung möglich ist. Denn eingeschränkte oder nicht vorhandene partizipative Gestaltungsräume sorgen bei den Nutzer*innen der Wohnungsnotfallhilfe nachvollziehbarerweise für Frust. Was sich im Rahmen des Projektes aber immer wieder gezeigt hat, ist, dass dieser Frust zumindest gelindert werden kann, wenn Transparenz darüber hergestellt wird, warum z. B. eine Hausregel so ist und nicht anders sein kann. Transparenz über die Grenzen der Partizipation ist immer noch besser als Scheinpartizipation.

(Un)Freiwilligkeit als Rahmenbedingung

Und nicht zuletzt wurde im DABEI-Projekt immer wieder ein Verhältnis offensichtlich, das oft eine hinderliche, mindestens aber eine herausfordernde Struktur für Partizipation darstellt. Wenn Soziale Arbeit Menschen

dahingehend unterstützen soll, schwierige und defizitäre Lebenslagen freiwillig zu bewältigen, dann zeigt sich am Arbeitsfeld der Wohnungsnotfallhilfe, dass es mit dieser Freiwilligkeit durchaus kompliziert ist. Schließlich sind die Adressat*innen der Wohnungsnotfallhilfe in den allermeisten Fällen doch unfreiwillig in einem System gelandet, das ihnen zumindest auf gewisse Weise eine Art Hilflosigkeit unterstellt.

Die Definitions- und Deutungsmacht, wie die Lebenssituation zu bewerten und welche Unterstützung angemessen ist, sowie viele weitere Fragen unterliegen vor allem rechtlichen Grundlagen, Rahmenbedingungen der Leistungsträger oder Grundlagen der Sozialen Arbeit. So sind die Angebote der Wohnungsnotfallhilfe zwar kein unmittelbarer Zwangskontext, aber auch nicht per se von Freiwilligkeit geprägt. Deren Nutzer*innen sind eben nicht freiwillig in Wohnungsnot. Und so entsteht mitunter eine Situation, in der die Soziale Arbeit, ihrem partizipativen Anspruch folgend, Menschen an den Strukturen und der Gestaltung eines Systems zu beteiligen versucht, auf das diese eigentlich gar nicht angewiesen sein wollen. Die Idee von Partizipation ist aber ohne Freiwilligkeit der Handelnden nicht vorstellbar. Für viele Menschen sind die Angebote der Wohnungsnotfallhilfe vor allem funktionaler Natur. Sie nehmen diese wahr, weil sie eben müssen und anderweitig keine Möglichkeit sehen, unterzukommen, in Ruhe und für wenig Geld einen Kaffee zu trinken, Wäsche zu waschen, auszuruhen etc. Viele dieser Personen befinden sich in einer existenziellen Notlage und haben oftmals (noch) keine Vorstellungen davon, welche Formen der Unterstützung es überhaupt gibt oder auf welche Rechtsansprüche sie bestehen können. Soziale Arbeit mit einem partizipativen Anspruch kann hier dann auch erst mal ‚nur‘ bedeuten, beispielsweise ein Obdach zu organisieren oder den Lebensunterhalt bzw. das Überleben eine*r Nutzer*in im Allgemeinen zu sichern. Auch wenn diese Art der Existenzsicherung zunächst wenig mit Partizipation zu tun zu haben

scheint, so kann sie bestenfalls dennoch Möglichkeitsräume eröffnen und die Adressat*innen befähigen und ermutigen, perspektivisch selbst die Gestaltung der Verhältnisse ihres eigenen Lebens, ihrer Einrichtung, ihres Stadtteils oder noch darüber hinaus in die Hand zu nehmen.

Exkurs: Erkenntnisse für die Praxis

Nähe-Distanz als Methode in der Sozialen Arbeit

Partizipation meint in der täglichen Arbeit, Menschen an Entscheidungen zu beteiligen, Vorgänge und Bedingungen zu erklären und eine offene Haltung gegenüber Interessen und Bedürfnissen anderer zu zeigen.

Die Ausbildung bzw. das Studium der Sozialen Arbeit legt einen Schwerpunkt auf das Verstehen, Lernen und Reflektieren von Beziehungen im Arbeitsbündnis. Das Ausloten von Nähe/Distanz wird als Grundlage der Beziehungsarbeit verstanden.

Im Umgang mit anderen Menschen – Klient*innen oder Kolleg*innen – wird schnell deutlich, wie wichtig eine gute Selbstwahrnehmung und Reflexion der Arbeit sind. Abgrenzung kann schnell als Zurückweisung erlebt werden. Statt die Adressat*innen der Arbeit in Entscheidungen einzubeziehen, entsteht so der Eindruck von Ausgrenzung.

Transparenz als Teil von Partizipation

Abgrenzung wird nicht zu Ausgrenzung, wenn Nähe bzw. Distanz gut kommuniziert wird. Distanzierungen, räumlich, terminlich oder auch emotional, können und sollen begründet werden. Supervision und kollegiale

Fallberatung sind für die Mitarbeitenden eine bewährte und mittlerweile übliche Routine in Teams. Der Austausch mit den Kolleg*innen zu belastenden Klient*innenkontakten, über Arbeitsbedingungen und andere Themen dient als Ventil und der Reflexion. Und er macht damit im besten Fall den transparenten Umgang mit Entscheidungen möglich. Klient*innen fehlt die Möglichkeit der Abgrenzung.

Abgrenzung und Distanz können aufgrund der Ausgangslage ‚wohnungslos‘, eigentlich nur durch ‚Nichterscheinen‘ hergestellt oder vermittelt werden. Wenn aber die einzig tragfähige Beziehung und der einzig warme Ort die Wohnungsnotfallhilfe ist, kann bzw. muss statt der (nicht machbaren/sinnvollen) örtlichen Abgrenzung die Provokation als ‚Methode‘ genutzt werden.

Um mit diesem Phänomen gut umgehen zu können, müssen Rahmenbedingungen vor Ort, die übermäßige Abgrenzung verursachen, identifiziert werden. Kontinuität in der Beziehungsarbeit entsteht durch Arbeitsbedingungen, die Mitarbeiter*innen im Team halten. Transparenz gegenüber den Klient*innen ermöglicht diesen, abgrenzendes Verhalten zu verstehen und für sich selbst ebenfalls anwenden zu können – ohne Konsequenzen befürchten zu müssen.

Innerhalb der Einrichtungen bzw. der Angebote können wir Situationen erzeugen, die für lebensgeschichtlich mehr oder minder belastete Klient*innen auch Gelegenheiten zu Entwicklung und Reflexion eröffnen.

Resonanzräume für die Besucher*innen von Tagesaufenthalten und Fachberatungsstellen

Während die Mitarbeiter*innen Supervision und andere ‚Räume‘ haben, um sich über Klient*innen und Fälle auszutauschen und auch mal richtig zu ärgern, besteht diese Möglichkeit für die Besucher*innen entweder im direkten Kontakt mit den Kolleg*innen oder ‚draußen vor der Tür‘. Inwieweit ein ausgelagertes Angebot, beispielsweise über die Streetwork, eine Gelegenheit bieten könnte, auch den Adressat*innen einen ‚offiziellen‘ Raum zu schaffen, sollte überlegt werden.

Fazit: Quo vadis Partizipation?

Anfang 2025 endete der Förderzeitraum des DABEI-Projekts. Wie aber bereits erwähnt, ist Partizipation in der Wohnungsnotfallhilfe kein Projekt- sondern ein Dauerthema. Wie es mit diesem weitergeht, liegt ein Stück weit offen. Für die Diakonie Hessen stellt es auch in den kommenden Jahren einen Schwerpunkt dar. Weil Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe das Thema Partizipation sehr unterschiedlich handhaben, werden nächste Schritte örtlich auch entsprechend unterschiedlich aussehen.

In den überregionalen Foren ist es aktuell dagegen vor allem ein Thema, das den Partizipationsdiskurs prägt: Peer-Arbeit. Der Begriff Peer beschreibt in diesem Kontext (ehemals) wohnungslose Menschen, die ein reflektiertes Erfahrungswissen (auch) aus der Wohnungslosigkeit besitzen und mit diesem andere Nutzer*innen der Wohnungsnotfallhilfe unterstützen. Die Erfahrung aus dem DABEI-Projekt zeigt, dass in vielen Angeboten schon Elemente von Peer-Arbeit Bestandteil der Einrichtungskultur sind, wenn zum Beispiel

erfahrenere Bewohner*innen eines Wohnheims neuen als Buddys zur Verfügung stehen, (ehemalige) Nutzer*innen den Pfortendienst der Einrichtung übernehmen, als Freiwillige die hauseigene Fahrradwerkstatt betreiben etc. So neu, wie die Idee von Peer-Arbeit manchmal erscheint, ist sie also gar nicht.

Die verschiedenen Konzepte mit all ihren Herausforderungen und Widersprüchen zu diskutieren, den Ist-Stand in Deutschland zu erfassen und mögliche Perspektiven daraus zu entwickeln, ist Gegenstand gegenwärtiger Debatten. Insbesondere die Frage, wie formalisiert Peer-Konzepte sein sollten und in welchem Verhältnis Peers (als Expert*innen qua selbst gemachter Erfahrung) und Sozialarbeiter*innen (als Expert*innen qua Ausbildung und Berufspraxis) zueinander stehen, sind dabei die Aspekte, die vorrangig diskutiert werden. Letztlich wird es aber auch beim Thema Peer-Arbeit, wie bei der Weiterentwicklung partizipativer Strukturen und Haltungen in der Wohnungsnotfallhilfe im Allgemeinen, darum gehen, ins Handeln zu kommen, Ideen auszuprobieren, sie gegebenenfalls zu verändern oder gar zu verwerfen und wieder Neues zu wagen.

Quellen

Alborea, Katharina (2019): Kritische Alltagstheorie oder theoretisches Konstrukt. Lebenswelten in der Sozialen Arbeit, in: Stefan Gillich/Rolf Keicher/Sebastian Kirsch (Hrsg.): Alternativen zu Entrechtung und Ausgrenzung, Freiburg

Gerull, Susanne (2018): „Spaghetti oder Reis?“, Partizipation in der Wohnungslosenhilfe, Strasburg

Gillich, Stefan (2017): Mehrwert auf vielen Ebenen, Partizipation und Selbsthilfe in der Wohnungsnotfallhilfe, in: Blätter der Wohlfahrtspflege, 164. (1) S. 17-19

Stark, Christian (2011): Partizipation von KlientInnen der Wohnungslosenhilfe, Möglichkeiten und Grenzen, in: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Hrsg.), Festschrift 20 Jahre BAWO, Wien, S. 217-228

Über die Autor*innen

Katharina Alborea ist Referatsleiterin für Wohnungsnotfallhilfe und Straffälligenhilfe beim Diakonischen Werk in Hessen und Nassau und Kurhessen-Waldeck e. V. und Geschäftsführerin der Arbeitsgemeinschaft Wohnungsnotfallhilfe.

Maximilian Nowak war Projektreferent für das Projekt „Wir sind DABEI“ beim Diakonischen Werk in Hessen und Nassau und Kurhessen-Waldeck e. V.