



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Stellungnahme

Erster Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit

März 2024

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Vorbemerkungen	3
2.1	Zum Geltungsbereich der Menschenrechte	3
2.2	Zum Recht auf Wohnen	4
3	Stellungnahme im Einzelnen	5
3.1	Menschenrechtliche Verpflichtungen explizit benennen	5
3.2	Fokus auf Menschen in besonders vulnerablen Lebenslagen richten	5
3.2.1	Menschen mit Behinderungen	5
3.2.2	EU-Bürger*innen	6
3.2.3	Gewaltbetroffene Frauen	6
3.3	Mieter*innenschutz verbessern	7
3.4	Fachstellen fördern	7
3.5	Notunterbringung menschenrechtskonform ausgestalten	7
3.6	Zielgenaue Maßnahmen definieren	9
3.7	Unabhängige Bewertung des Fortschritts sicherstellen	9
3.8	Rolle der Länder und Kommunen spezifizieren	10
3.9	(Ehemals) wohnungslose Menschen als Expert*innen in eigener Sache dauerhaft einbinden	10
4	Fazit	11

1 Einleitung

Das Deutsche Institut für Menschenrechte (im Folgenden: Institut) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Verbändebeteiligung des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (im Folgenden: BMWWSB).

Das Institut begrüßt die Bestrebungen der Bundesregierung zur Erarbeitung eines Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit (im Folgenden: Aktionsplan, NAP). Damit geht die Bundesregierung einen wichtigen Schritt hin zu einer umfassenden Strategie zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit bis zum Jahr 2030. Sie greift auch entsprechende Empfehlungen internationaler Menschenrechts-gremien auf, zuletzt etwa der Menschenrechtskommissarin des Europarates, die Deutschland im März 2024 aufforderte, zügig einen Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit zu verabschieden.¹

Im Juni 2023 hat das Institut dem BMWWSB Empfehlungen zu Inhalt und Prozess bezüglich des NAP vorgelegt.² Darüber hinaus war das Institut im Sommer 2023 an der Zukunftskonferenz sowie einer Konsultationsrunde des BMWWSB mit Wissenschaftler*innen im Vorfeld der NAP-Erstellung beteiligt. Die dort ausgesprochenen Empfehlungen finden sich vereinzelt im Entwurf wieder. Dies ist die erste Gelegenheit für das Institut, den Gesamttext zu kommentieren.

2 Vorbemerkungen

2.1 Zum Geltungsbereich der Menschenrechte

Alle wohnungslosen Menschen haben Anspruch darauf, dass ihre Grund- und Menschenrechte geachtet, geschützt und gewährleistet werden. Zu diesen Rechten gehören beispielsweise das Recht auf Leben, die freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Achtung und der Schutz der Menschenwürde, das Recht auf Familienleben, aber auch das Recht auf Wohnen, das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Schutz vor Gewalt.

Diese Rechte folgen aus dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, aus nationalen Gesetzen (etwa den Antidiskriminierungsgesetzen, den Sozialgesetzen) sowie europäischen und internationalen Menschenrechtsverträgen, wie beispielsweise dem UN-Sozialpakt, der UN-Behindertenrechtskonvention, der UN-Kinderrechtskonvention, der Europäischen Sozialcharta oder der Istanbul-Konvention des Europarates. Die in diesen Verträgen verankerten Menschenrechte gelten unabhängig von der Staatsangehörigkeit, vom Wohnort, von der Einkommensklasse oder der sozialen Herkunft.

¹ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2024): Report following her visit to Germany from 27 November to 1 December: <https://rm.coe.int/country-visit-report-on-germany-dunja-mijatovic-council-of-europe-comm/1680aef23f> (abgerufen am 22.03.2024); para. 97. Ähnlich lautende Empfehlungen kommen seit vielen Jahren etwa vom UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Ausführlicher auf der Webseite des Deutschen Instituts für Menschenrechte: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsschutz/deutschland-im-menschenrechtssystem/vereinte-nationen/vereinte-nationen-menschenrechtsabkommen/umsetzung-sozialpakt-in-deutschland> (abgerufen am 22.03.2024).

² Deutsches Institut für Menschenrechte (2023): Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 überwinden. Empfehlungen für einen an den Menschenrechten ausgerichteten Nationalen Aktionsplan: https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Position/Position_Obdach_und_Wohnungslosigkeit.pdf (abgerufen am 22.03.2024).

Die von Deutschland ratifizierten Menschenrechtsverträge sind geltendes Recht. Sie binden somit sämtliche Staatsorgane – auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene.

2.2 Zum Recht auf Wohnen

Deutschland hat sich durch menschenrechtliche Verträge verpflichtet, allen Menschen das Recht auf Wohnen (als Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard) zu gewährleisten. Aus dem Grundgesetz ergibt sich das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum, zu dem auch Wohnraum zählt (Art. 1 Abs. 1 GG iVm Art. 20 GG).³

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

Das Menschenrecht auf Wohnen zielt darauf ab, allen Menschen im Hoheitsgebiet des Staates eine angemessene Unterkunft zu ermöglichen. Es bedeutet jedoch nicht das Recht des Einzelnen auf staatliche Bereitstellung einer bestimmten Wohnung. Vielmehr ist der Staat verpflichtet, in einer Gesamtstrategie durch gesetzliche und politische Maßnahmen darauf hinzuwirken, dass alle Menschen ihr Recht auf angemessenes Wohnen wahrnehmen können.⁴ Zu diesen Umsetzelementen zählen etwa die Wohnungspolitik, das Baurecht, ebenso wie der gesetzliche Mieter*innenschutz, Antidiskriminierungsgesetze oder Sozialleistungsansprüche. Dazu gehören auch Maßnahmen zur Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit.⁵

Die UN-Sonderberichterstatterin zum Recht auf angemessenes Wohnen spricht in diesem Zusammenhang von der Notwendigkeit für Staaten, umfassende, nationale Strategien zu verabschieden. Sie empfiehlt, messbare Ziele und Fristen aufzunehmen, bei der Erstellung Betroffene einzubeziehen und sich eng an den menschenrechtlichen Verpflichtungen zu orientieren.⁶ Diesen Empfehlungen entspricht der Nationale Aktionsplan noch nicht vollumfänglich.

³ BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, Rn. 135.

⁴ UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991). Allgemeine Bemerkungen Nr. 4. Das Recht auf angemessene Unterkunft (Art. 11 Abs. 1). UN Doc.E/1992/23. In: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen. Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, hrsg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte. Baden-Baden: Nomos, 2005. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748909996-160/allgemeine-bemerkungen-zu-bestimmungen-des-internationalen-paktes-ueber-wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte-der-vereinten-nationen?page=30> (abgerufen am 22.03.2024), Ziff. 11; ausführlicher zur Frage der Angemessenheit: ebd., Ziff. 8.

⁵ Ausführlicher zu den diesbezüglichen Verpflichtungen des Staates: UN, Sonderberichterstatterin über angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (2015). UN Doc A/HRC/31/54: <https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/a-hrc-31-54.pdf> (abgerufen am 22.03.2024).

⁶ Ebd., Ziff. 91b.

3 Stellungnahme im Einzelnen

3.1 Menschenrechtliche Verpflichtungen explizit benennen

Das Institut begrüßt, dass in der Präambel des Aktionsplans⁷ sowohl auf den UN-Sozialpakt als auch auf die Europäische Sozialcharta Bezug genommen wird. Zusätzlich sollte jedoch auf weitere einschlägige internationale und europäische Menschenrechtsverträge verwiesen werden, insbesondere die UN-Behindertenrechtskonvention, die UN-Kinderrechtskonvention sowie die Istanbul-Konvention des Europarates. Die Menschenrechte sind unmittelbar geltendes Recht in Deutschland. Zu ihrer Einhaltung hat sich der Staat mit der Ratifikation der internationalen und europäischen Menschenrechtsverträge verpflichtet. Diese Verpflichtung von Bund, Ländern und Kommunen sollte auch im NAP explizit benannt werden.

Das Recht auf Wohnen ist auch für die Ausübung weiterer Grund- und Menschenrechte von zentraler Bedeutung.⁸ So sind wohnungslose Menschen nicht nur in ihrem Recht auf Wohnen massiv eingeschränkt, sondern etwa auch in ihrem Recht auf Gesundheit, dem Recht auf Privatsphäre, auf soziale Sicherheit, auf Teilhabe, auf Arbeit oder auf Bildung.⁹ Das Institut empfiehlt, dass sich die Verschränkung dieser Rechte und der explizite Verweis auf Wohnungslose als Träger*innen ebendieser Rechte im Text spiegelt.

3.2 Fokus auf Menschen in besonders vulnerablen Lebenslagen richten

Ein den Menschenrechten verpflichteter Staat sollte sich gerade um gesellschaftliche Gruppen kümmern, die hohen Risiken ausgesetzt sind. Dazu gehören das Risiko benachteiligt oder marginalisiert zu werden und das Risiko, die eigenen Rechte nicht genießen zu können. Zweifellos sind die allermeisten wohnungslosen Menschen in einer höchst vulnerablen Situation. Bestimmte Gruppen können im Hilfesystem aber nicht annähernd bedarfsgerecht unterstützt werden, etwa Personen die nicht nur aufgrund der Wohnungslosigkeit, sondern auch aufgrund weiterer Diskriminierungsmerkmale (zum Beispiel Behinderung, Geschlecht, Migrationshintergrund oder Alter) besonders verwundbar sind.

3.2.1 Menschen mit Behinderungen

Das Institut begrüßt, dass der Aktionsplan die Gesundheitsversorgung wohnungsloser Menschen thematisiert. Allerdings geht er nicht auf die grund- und menschenrechtlich hochproblematische Situation von Wohnungslosen mit Behinderungen ein. Das betrifft Menschen mit psychischen Erkrankungen genauso wie Menschen mit körperlichen, intellektuellen oder Sinnesbeeinträchtigungen (Gehörlosigkeit, Sehbeeinträchtigung). Diese machen mutmaßlich einen nicht unerheblichen Teil der wohnungslosen Menschen aus. Aus der Fachpraxis wird seit vielen Jahren berichtet, dass sie im aktuellen Hilfesystem nicht bedarfsgerecht versorgt werden können.¹⁰ Dabei ist Deutschland als

⁷ Die Stellungnahme bezieht sich auf folgende Textversion: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024): Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit. Erster Referentenentwurf: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/pm-kurzmeldung/nap-referentenentwurf.pdf;jsessionid=E2DE7139C7EC29D7BFDD2D6E83456331.live861?__blob=publicationFile&v=1 (abgerufen am 22.03.2024).

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

⁹ Ausführlicher: UN, Sonderberichterstatterin über angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (2015).

¹⁰ Im zweiten Teilhabebericht der Bundesregierung von 2016 wird das Thema Behinderung und Wohnungslosigkeit als „der tote Winkel in einem nur schwach ausgeleuchteten Feld“ bezeichnet: Beck, Iris (2016): Menschen mit Beeinträchtigungen und Wohnungslosigkeit. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hg.): Zweiter

Vertragsstaat der UN-Behindertenrechtskonvention (die seit 2009 rechtsverbindlich gilt) verpflichtet, die Rechte von (auch wohnungslosen) Menschen mit Behinderungen zu achten, zu schützen und zu gewährleisten.¹¹

Das Institut empfiehlt, dass sich die Wohnungslosenberichterstattung in den kommenden Jahren sowohl mit dem Ausmaß als auch den behinderungsbedingten Unterstützungsbedarfen, die mutmaßlich bei vielen Wohnungslosen vorhanden sind, befasst.

3.2.2 EU-Bürger*innen

Das Institut begrüßt, dass der Aktionsplan auf wohnungslose EU-Bürger*innen fokussiert, deren Lebenssituation von einer besonderen Vulnerabilität geprägt ist.¹² Zu begrüßen sind etwa der geplante inhaltliche Schwerpunkt in der Wohnungslosenberichterstattung als auch die geplanten Maßnahmen zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs.

Darüber hinaus braucht es einen ebenen- und ressortübergreifenden Austausch zu grundlegenden Fragen, die die oftmals katastrophale Lebenslage wohnungsloser EU-Bürger*innen bedingen – etwa in Bezug auf die Gesundheitsversorgung und die Bleibeperspektive insbesondere im Hinblick auf Integration in den deutschen Arbeitsmarkt und Spracherwerb sowie eine grundlegende Debatte zu den rechtlichen Rahmenbedingungen (etwa Auswirkungen des Leistungsausschlusses).

Das Institut empfiehlt als weitere Maßnahme die im Koalitionsvertrag vereinbarte Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu obdachlosen EU-Bürger*innen einzurichten.

3.2.3 Gewaltbetroffene Frauen

Das Institut begrüßt, dass der Aktionsplan die besonders vulnerable Situation von wohnungslosen und oftmals gewaltbetroffenen Frauen anerkennt. Auch die in vielen Teilen Deutschlands unzureichenden Unterstützungs- und Unterkunftsangebote sowie der fehlende Zugang zu Schutzräumen werden thematisiert. Bedauerlicherweise benennt der Aktionsplan trotz der Bestandsaufnahme keine konkreten Abhilfemaßnahmen.

Die Istanbul-Konvention des Europarates verpflichtet den Staat, umfassende Maßnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verabschieden. Sie gilt seit 2018 rechtsverbindlich in Deutschland. Der Fachausschuss GREVIO hat die Umsetzung der Konvention in Deutschland zuletzt 2022 geprüft. Er forderte die Bundesregierung unter anderem auf, Maßnahmen zu ergreifen, damit wohnungslose Frauen effektiver vor Gewalt geschützt sind.¹³

Teilhaberbericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen, S. 498–526, hier: S. 499. Siehe auch: Daßler, Henning (Hg.) (2023): Wohnungslos und psychisch erkrankt. Köln, Psychiatrie-Verlag.

¹¹ Ausführlicher: Deutsches Institut für Menschenrechte: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/rechte-von-menschen-mit-behinderungen> (abgerufen am 22.03.2024).

¹² Ausführlicher etwa in den Beiträgen für: ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der Sozialen Arbeit 2/2002: Hilfe für Unionsbürger/innen trotz Leistungsausschlüssen?; Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2019): Hilfen für BürgerInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_19_EU-BuergerInnen_in_Wohnungsnot.pdf (abgerufen am 22.03.2024)

¹³ GREVIO (2022): Evaluierungsbericht über gesetzliche und weitere Maßnahmen zur Umsetzung der Istanbul Konvention. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf> (abgerufen am 22.02.2024), Ziffer 177.

Das Institut empfiehlt die Aufnahme von Maßnahmen, die spezifisch auf eine Verbesserung der Situation wohnungsloser Frauen hinwirken, etwa im Bereich Gewaltschutz und -prävention sowie bedarfsgerechte Notunterbringung.¹⁴ Darüber hinaus empfiehlt das Institut im Aktionsplan einen expliziten Bezug zu den menschenrechtlichen Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention herzustellen. Aus Sicht des Instituts sollte der Aktionsplan außerdem eng mit der sich in der Konzeption befindlichen Strategie der Bundesregierung zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt abgestimmt werden, insbesondere in Bezug auf die Kooperation zwischen Wohnungslosenhilfe und Frauenschutzeinrichtungen beziehungsweise Fachberatungsstellen.

3.3 Mieter*innenschutz verbessern

Das Institut bedauert, dass der Aktionsplan die im Koalitionsvertrag von 2021 vereinbarte Entkoppelung von fristloser und ordentlicher Kündigung nicht aufgreift. Zwar kündigt der Aktionsplan die Umsetzung einiger im Koalitionsvertrag vereinbarten mietrechtlichen Maßnahmen an, konkret benannt sind allerdings nur die Mietpreisbremse und die Kappungsgrenze. Beide Aspekte sind begrüßenswert und sollten schnellstmöglich umgesetzt werden, sie sind aber bei weitem nicht ausreichend. Aus der Praxis der Wohnungsnotfallhilfe wird berichtet, dass gerade die Koppelung von fristloser und ordentlicher Kündigung immer wieder zu vermeidbarer Wohnungslosigkeit führt.¹⁵ Eine Entkoppelung entfaltet sofortige Wirkung und ist nicht mit finanziellen Verpflichtungen verbunden. Das Institut empfiehlt, diese Maßnahme explizit in den Aktionsplan aufzunehmen und sie schnellstmöglich umzusetzen.

3.4 Fachstellen fördern

Das System der zentralen Fachstellen (zur Verhinderung von Wohnungsverlusten), in denen „Hilfen aus einer Hand“ angeboten werden, hat sich bewährt.¹⁶ Bislang hat es sich noch nicht flächendeckend durchgesetzt – auch aufgrund des Aufwands, der mit der Neuorganisation der kommunalen Hilfesysteme verbunden ist. Das Institut empfiehlt, dass der Bund ein Förderprogramm zur Anschubfinanzierung von Fachstellen aufsetzt, um diese sehr wirksame Maßnahme zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit flächendeckend zu etablieren.

3.5 Notunterbringung menschenrechtskonform ausgestalten

Das Institut begrüßt verschiedene Maßnahmen, die darauf abzielen, den Unterbringungsanspruch sogenannter unfreiwillig obdachloser Menschen flächendeckend zu gewährleisten sowie die ordnungsrechtliche Unterbringung menschenrechtskonform und so kurz wie unbedingt nötig zu gestalten. Dazu gehören etwa die geplante Optimierung der Anwendung der Hilfen nach §§ 67ff SGB XII sowie die explizite

¹⁴ Siehe unter anderem: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2021): Umsetzung der Istanbul-Konvention – Gewaltschutz für Frauen in der Wohnungsnotfallhilfe. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_21_Empfehlung_Gewaltschutz.pdf (abgerufen am 22.03.2024); Engelmann, Claudia / Rabe, Heike (2019): Umsetzung der Istanbul-Konvention – Gewaltschutz in der Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Jg. 61, Nr. 3, S. 94-98.

¹⁵ U.a.: Busch-Geertsema, Volker / Henke, Jutta / Steffen, Axel (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Ergebnisbericht. <https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/fb534-entstehung-verlauf-struktur-von-wohnungslosigkeit-und-strategien-zu-vermeidung-und-behebung.pdf> (abgerufen am 22.03.2024), S. 106, 209.

¹⁶ U.a.: Busch-Geertsema / Henke / Steffen (2019); Diakonie Bayern (2015): Wohnungsnot: Prävention ist der Schlüssel. Forschungsergebnisse einer Studie über Fachstellen zur Verhinderung von Obdachlosigkeit (FOL) in Trägerschaft der Diakonie Bayern. Nürnberg: Fachverband Evangelische Wohnungslosen- und Straffälligenhilfe: https://wohnungslosenhilfe-bayern.de/wp-content/uploads/2021/10/FEWS_broschuere_praeventionsstudie.pdf (abgerufen am 22.03.2024).

Anerkennung, dass die Unterbringungsverpflichtung der Kommune auch für obdachlose EU-Bürger*innen gilt.

Insbesondere begrüßt das Institut, dass sich das BMWSB verpflichtet hat, Empfehlungen für Standards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung zu formulieren. Die Notwendigkeit für solche Standards wird im fachlichen Diskurs seit langem gesehen¹⁷, zuletzt hatte auch die Menschenrechtskommissarin des Europarates Deutschland aufgefordert, hier tätig zu werden¹⁸. Deutlich ist: Viele der Menschen, die in diesen Notunterkünften leben müssen (mit Stand 31.01.2023: rund 372.000), sind massiv in ihren Grund- und Menschenrechten eingeschränkt. Sie leben teilweise jahrelang auf engstem Raum, in Mehrbettzimmern und unter katastrophalen sanitären Bedingungen; Konflikte und Gewalt sind an der Tagesordnung. Auch wenn es vereinzelt Rechtsprechung zur Frage der Rechtskonformität dieser Bedingungen gibt¹⁹, ergibt sich aus ihr kein systematisches Gesamtkonzept für die ordnungsrechtliche Unterbringung. Für die Kommunen bleibt unklar, was sie anbieten müssen; für die betroffenen Menschen (und die sie unterstützenden freien Träger der Wohnungsnotfallhilfe) bleibt unklar, worauf Ansprüche bestehen.

Bezüglich des Inhalts der Standards fordert das Institut, dass diese mit den grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands übereinstimmen. Bezüglich baulicher Ausgestaltung und Ausstattung müssen sie über das hinausgehen, was die Rechtsprechung aktuell als Mindestanforderung definiert. Denn der von den Gerichten angelegte Maßstab, der sich aus dem angeblichen Überbrückungscharakter der Unterbringung ergibt und daher niedrigere Standards zulässt, lässt sich angesichts der monate- und oftmals jahrelangen Unterbringungsdauer²⁰ nicht mehr aufrechterhalten.²¹ Eine grund- und menschenrechtskonforme Ausgestaltung der Notunterbringung verlangt – neben baulicher Ausgestaltung und Ausstattung – auch, dass folgende Themen Eingang in die Standards finden: diskriminierungsfreier Zugang, Berücksichtigung besonderer Bedarfe (etwa von Menschen mit Behinderungen), Gewaltschutz, Standort, Beschwerdemöglichkeiten, Beteiligungsmöglichkeiten, rechtskonforme Regelungen für das Zusammenleben (etwa in Form von Hausordnungen).²²

Die Standards müssen außerdem in enger Zusammenarbeit mit Menschen erarbeitet werden, die in den Unterkünften leben oder gelebt haben.²³ Damit die Standards vor Ort akzeptiert, umgesetzt und kontrolliert werden, braucht es beim Erstellungsprozess ein intensives Engagement der Kommunen beziehungsweise kommunalen Spitzenverbände sowie der Länder. Dabei muss das Rad nicht neu erfunden werden: Es sollte auf die Expertise der Kommunen und Länder zurückgegriffen werden, die sich

¹⁷ U.a.: Engelmann, Claudia (2022): Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten. Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung, Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin. <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/notunterkuenfte-fuer-wohnungslose-menschenrechtskonform-gestalten> (abgerufen am 22.03.2024); Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2013): Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards. Eine Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. https://www.bagw.de/media/doc/POS_13_Integriertes_Notversorgungskonzept.pdf (abgerufen am 22.03.2024).

¹⁸ Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2024), Ziff. 96.

¹⁹ Für einen Überblick: Ruder, Karl-Heinz/Pörtl René (2021): Polizeirecht Baden-Württemberg, 9. Aufl. Nomos, Baden-Baden.

²⁰ Aus den Zahlen des Statistischen Bundesamtes ergibt sich: Am 31.01.2022 lebten 46 Prozent (82.545 Personen) der wohnungslosen Menschen in Notunterbringung dort bereits zwei Jahre und länger; am 31.01.2023 waren es 104.815 (28 Prozent).

²¹ Ausführlicher zu diesem Argument: Engelmann (2022), S. 12-17.

²² Zu all diesen Punkten ausführlicher: Engelmann (2022).

²³ Ebd. So auch die Empfehlung der Menschenrechtskommissarin des Europarates: Commissioner for Human Rights of the Council of Europe (2024), Ziff. 96.

bereits an eine Standardentwicklung gemacht haben²⁴; gute Beispiele aus der Unterbringung von Geflüchteten sollten übernommen werden.²⁵

3.6 Zielgenaue Maßnahmen definieren

Das Institut empfiehlt die Präzisierung aller im Aktionsplan genannten Maßnahmen dahingehend, dass sie spezifisch, messbar und realisierbar sind.²⁶ Die jeweils zuständigen Bundesressorts sollten für jede Maßnahme ein spezifisches Ziel benennen sowie die zu seiner Erreichung zu ergreifenden Aktivitäten, die zuständige Stelle, einen Zeitrahmen sowie – idealerweise – Indikatoren zur Bewertung der Durchführung und Auswirkung der Aktivität. Eine solche Präzisierung kann auch im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans geschehen. Allerdings sollte dies zeitnah und öffentlich geschehen, sodass für alle an der Umsetzung beteiligten Akteure deutlich wird, was bei den jeweiligen Maßnahmen zu erwarten ist und woran sich ein Erfolg misst.

3.7 Unabhängige Bewertung des Fortschritts sicherstellen

Das Institut bedauert, dass keine Bewertung des Fortschritts für die Zielerreichung vorgesehen ist. Der Text spricht lediglich davon, dass innerhalb des Lenkungs-kreises²⁷ die Ziele überprüft und fortgeschrieben werden.

Eine Evaluation bietet die Chance, den Umsetzungsstand des Aktionsplans festzustellen und Empfehlungen für dessen Weiterentwicklung zu geben. Durch eine Evaluation lassen sich wichtige Erkenntnisse zur Wirkung der bisher umgesetzten Maßnahmen im Sinne der grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands gewinnen. Im besten Fall lädt sie dazu ein, dass alle an der Umsetzung beteiligten Akteure gemeinsam über das Erreichte und die weiteren Zielsetzungen reflektieren.²⁸

Das Institut empfiehlt, die Beauftragung einer unabhängigen, wissenschaftsbasierten Evaluation in den Aktionsplan aufzunehmen. Die Evaluation sollte als eigener Prozessschritt genannt werden sowie zwingend durch qualifizierte externe Dienstleister*innen erfolgen und wohnungslose Menschen angemessen beteiligen. Die Ergebnisse der Evaluation sollten veröffentlicht werden.

²⁴ Zum Beispiel: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2023): Empfehlungen zur Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung von obdachlosen Menschen. Düsseldorf. https://broschuerenservice.mags.nrw/mags/shop/Empfehlungen_zur_Ausgestaltung_der_ordnungsrechtlichen_Unterbringung_von_obdachlosen_Menschen (abgerufen am 22.03.2024).

²⁵ Zum Beispiel: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend / UNICEF (2021): Mindeststandards zum Schutz von geflüchteten Menschen in Flüchtlingsunterkünften. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/117472/7b4cb6a1c8395449cc26a51f407436d8/mindeststandards-zum-schutz-von-gefluechteten-menschen-in-fluechtlingsunterkueften-data.pdf> (abgerufen am 22.03.2024).

²⁶ Siehe auch die entsprechenden Anforderungen aus dem internationalen Menschenrechtsschutzsystem: UN, Sonderberichterstatterin über angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard (2015), Ziff. 91(b).

²⁷ Zur Zusammensetzung des Lenkungs-kreises: Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024), S. 19.

²⁸ Zu guter Praxis bei der menschenrechtsbasierten Evaluation von Aktionsplänen: Prognos AG / Deutsches Institut für Menschenrechte (2022): Evaluation der Niedersächsischen Aktionspläne (Bericht für das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung): <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/abschlussbericht-evaluation-der-niedersaechsischen-aktionsplaene-inklusion-ein-gemeinsames-projekt-der-prognos-ag-und-des-deutschen-instituts-fuer-menschenrechte>; Wündsche, Melanie / Windfuhr, Michael (2022): National Baseline Assessment: Beitrag zur Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte. Deutsches Institut für Menschenrechte: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/publikationen/detail/national-baseline-assessment>; Aichele, Valentin u. a. (2020): Zukunftspotential entfalten. Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Deutsches Institut für Menschenrechte. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Zukunftspotenzial_entfalten_bf.pdf (alle abgerufen am 22.03.2024), S. 51-53.

Das Institut empfiehlt außerdem, dass die Bundesregierung dem Bundestag jährlich einen Bericht zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans vorlegt.

3.8 Rolle der Länder und Kommunen spezifizieren

Das Institut bedauert, dass aus dem Aktionsplan nicht ersichtlich wird, wie die Beteiligung von Ländern und Kommunen an der Erreichung der formulierten Ziele aussehen soll.

Viele konkrete Aufgaben bei der Vermeidung beziehungsweise Überwindung von Wohnungslosigkeit liegen in kommunaler Verantwortung; dennoch können Bund und Länder die Rahmenbedingungen für die Kommunen maßgeblich gestalten. Der Nationale Aktionsplan kann und sollte ein zentrales Element dieser Gestaltung sein. Bedauerlicherweise spiegelt sich diese gemeinsame Verantwortung nicht im Text. Er enthält ausschließlich Maßnahmen der Bundesressorts. Die Fachkonferenzen (Bauministerkonferenz, Arbeits- und Sozialministerkonferenz) haben den Aktionsplan zwar begrüßt und die Unterstützung beschlossen, dafür aber keine konkreten Maßnahmen benannt oder belastbare Zusagen gemacht. Der Aktionsplan enthält außerdem eine Zusammenstellung bereits bestehender Projekte und politischer Vorhaben der Bundesländer. Die Rolle der Kommunen beziehungsweise kommunalen Spitzenverbände wird nicht beleuchtet.

Der Aktionsplan muss in enger Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen umgesetzt werden. Nur so kann das Ziel, Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 zu überwinden, erreicht werden. Einige wenige Bundesländer zeigen seit Jahren: mit der Gestaltung der sozial- und baupolitischen Rahmenbedingungen können Kommunen bei der Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit maßgeblich unterstützt werden. Ebenso gibt es in einigen Kommunen eine langjährige, gute Praxis zum Thema. Das Institut empfiehlt, dass die Expertise dieser Länder und Kommunen maßgeblich in die Umsetzung des Aktionsplans miteinfließt.

Das Institut empfiehlt außerdem die Schaffung eines ständigen Gremiums zwischen Bund und Ländern (zum Beispiel in Form einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe) mit dem Ziel, alle Bundesländer an der Umsetzung des Aktionsplans zu beteiligen.

3.9 (Ehemals) wohnungslose Menschen als Expert*innen in eigener Sache dauerhaft einbinden

Die Menschenrechte verpflichten den Staat nicht nur, wirksame Maßnahmen gegen Wohnungslosigkeit zu verabschieden – es müssen zwingend auch (ehemals) wohnungslose Menschen beteiligt werden.²⁹ Legitimität und Wirksamkeit des Aktionsplans hängen wesentlich davon ab, dass (ehemals) wohnungslose Menschen als Expert*innen in eigener Sache am NAP-Prozess teilnehmen. Sie tragen mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung entscheidend zum Gelingen eines Aktionsplans bei. Die

²⁹ So wies der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte in seinen Ausführungen zum Recht auf angemessenes Wohnen bereits 1991 ausdrücklich darauf hin, dass eine staatliche Wohnstrategie eine „offene, gründliche Konsultation mit allen Betroffenen sowie ihre Beteiligung [beinhaltet]. Dazu zählen auch die Obdachlosen [sic], Menschen mit unangemessener Unterkunft und deren Vertreter/innen“ (UN, Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1991), Ziff. 12). Die UN-Sonderberichterstatterin zum Recht auf angemessenes Wohnen betonte im Jahr 2015 ausdrücklich, dass Strategien des Staates zur Überwindung von Wohnungslosigkeit „in Absprache mit und unter Beteiligung von wohnungslosen Menschen“ stattfinden müssen (2015, para. 49(a)).

Berücksichtigung ihrer Interessen ist daher für einen rechtekompatiblen Aktionsplan von zentraler Bedeutung.

In diesem Sinne ist es begrüßenswert, dass der Lenkungskreis auch Expert*innen in eigener Sache zu seinen Mitgliedern zählt. Beteiligung darf dort aber nicht stehen bleiben. Vielmehr braucht es eine nachhaltige, umfassende Einbindung von wohnungslosen und ehemals wohnungslosen Menschen – kombiniert mit der nötigen Zeit, Ressourcen und gegebenenfalls Unterstützung, die dafür vonnöten ist. Partizipation kann nur gelingen, wenn Austauschmöglichkeiten geschaffen werden, sodass Wohnungslose konsultiert und ihre Ansichten und Bedürfnisse berücksichtigt werden können.

Das Institut empfiehlt daher die Aufnahme einer weiteren Maßnahme, mit dem Ziel regionale Selbstvertretungen wohnungsloser Menschen zu fördern. Für die Umsetzung des Aktionsplans sollten dauerhaft und regelmäßig Expert*innen in eigener Sache (über den Lenkungskreis hinaus) eingebunden werden. Dafür ist es nötig, mit ihnen gemeinsam Partizipationsformate zu entwickeln, etwa in Form von Workshops, Online-Konsultationen, öffentlichen Anhörungen, gezielten Interviews, schriftlichen Stellungnahmen beziehungsweise die gemeinsame Auseinandersetzung mit der Frage, wie schwer erreichbare Menschen durch aufsuchende Methoden beteiligt werden können.

4 Fazit

Mit dem Referentenentwurf zum Nationalen Aktionsplan gelingt dem BMWSB ein erster wichtiger Schritt hin zu einer ganzheitlichen Strategie zur Überwindung von Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030. Viele Aspekte des NAPs sind lobenswert. Aus menschenrechtlicher Sicht gibt es jedoch noch Nachbesserungsbedarf. Die hier genannten Empfehlungen sind nicht als abschließend zu sehen. Sie sollten im Text, spätestens jedoch im Umsetzungsprozess berücksichtigt werden.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Claudia Engelmann (engelmann@dimr.de)

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

März 2024

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.