

Verlässliche Strukturen für wohnungslose Menschen

Positionspapier

In Hessen gibt es eine erhebliche Zahl an wohnungslosen Menschen. So hat das statistische Bundesamt im Rahmen des Wohnungslosenberichterstattungsgesetzes für Hessen erhoben, dass zum Stichtag 31. Januar 2024 rund 25.785 Menschen in Hessen aufgrund von Wohnungslosigkeit untergebracht wurden. Damit hat sich die Zahl im Vergleich zum Vorjahr weiter erhöht. Tatsächlich ist die Lage in Hessen sicher noch schlimmer: verdeckt Wohnungslose, also Menschen, die etwa bei Freunden unterkommen und obdachlose Menschen, die ohne jede Unterkunft auf der Straße leben, wurden bei der Erhebung nicht erfasst.

Der Hauptgrund für die zunehmende Wohnungslosigkeit sind die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt. In den letzten 20 Jahren hat sich die Zahl der Sozialwohnungen in Hessen halbiert. Auch in der letzten Legislaturperiode sind mehr Sozialwohnungen aus der Preisbindung gefallen, als neue entstanden sind. Über 50.000 Menschen stehen auf den Wartelisten für Sozialwohnungen. Gleichzeitig steigen die Mieten in Hessen ungebremst weiter, Bundes- und Landespolitik haben es in den letzten Jahren versäumt, wirksame Schritte für mehr und ausreichenden bezahlbaren Wohnraum zu gehen. Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen fordert die Landespolitik daher auf, die Zahl der Sozialwohnungen zu erhöhen und den massiven Anstieg der Mietpreise einzudämmen¹.

Wohnungslosigkeit ist nicht nur in Hessen, sondern in ganz Europa ein zunehmendes Problem. Aus diesem Grunde hat das europäische Parlament im Jahr 2020 eine Resolution verabschiedet, Obdachlosigkeit in Europa bis zum Jahr 2030 zu beenden. Die Bundesregierung hat sich diesem Ziel angeschlossen und im April 2024 einen nationalen Aktionsplan zur Überwindung der Wohnungslosigkeit verabschiedet. Unter Beteiligung der Länder, Kommunen, Akteuren aus der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft sollen konkrete Maßnahmen erarbeitet werden, um dieses Ziel gemeinschaftlich zu erreichen.

In Hessen gibt es ein ausdifferenziertes Hilfesystem für von Wohnungslosigkeit bedrohte und direkt betroffene Menschen, allerdings sieht die Liga der Freien Wohlfahrtspflege angesichts stei-

¹ siehe hierzu das Positionspapier der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V.: [Wohnraum für alle – Wohnen ist ein Menschenrecht!](#)

gender Wohnungslosigkeit dringenden Weiterentwicklungsbedarf. Vor dem Hintergrund der Aktivitäten auf Europa- und Bundesebene, liefert das vorliegende Papier Vorschläge für eine Weiterentwicklung des Hilfesystems in Hessen. Wohnungslosigkeit muss in Hessen wirksam verhindert werden können, bevor sie entsteht. Wohnungslosen Menschen muss im Sinne der Menschenrechte jede Hilfe zukommen, um die Situation zu verbessern und dabei zu unterstützen, Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu erhalten. In Zeiten von akutem Wohnungsmangel muss die neue Landesregierung hier auch neue Wege gehen.

1. **Menschenwürdige Unterbringung in Notunterkünften. Landesweite Standards für die Unterbringung nach HSGO**

Die ordnungsrechtliche Unterbringung von Menschen ohne Unterkunft ist Pflichtaufgabe der Städte und Gemeinden im Sinne der jeweiligen Sicherheits-, Polizei- und Ordnungsgesetze der Bundesländer. Dafür muss die Kommune sichere Aufenthaltsmöglichkeiten vorhalten und jederzeit bereitstellen können. Die Gefahrenabwehr und Sicherung der öffentlichen Ordnung stehen dabei im Vordergrund. Kern dieser Verpflichtung ist aber auch, Menschen, die kein Dach mehr über dem Kopf haben, vor Gefahren zu schützen und den im Grundgesetz in Artikel 1 und 2 verbrieften Schutz von Leib und Leben zu gewährleisten. Auch die Inhalte der Artikel 22 und 25 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte leiten den Anspruch auf Notunterbringung ab. So hat der obdachlose Mensch das **Recht auf einen Lebensstandard, der Gesundheit und Wohl gewährleistet**. Allerdings stellt auch jede Kommune klar, dass eine Notunterkunft und die Einweisung in eine solche, eine Notversorgung ist.

In den hessischen Kommunen gibt es nach wie vor erhebliche Unterschiede im Umgang mit obdachlosen Menschen. Einerseits finden sich Kommunen, die in gemeindeeigenen Wohnungen Zimmer vergeben, abschließbar und mit Heizung. Andererseits erleben wir Kommunen, die obdachlosen Menschen Räume in zum Abriss bereitstehenden Häusern anbieten, ohne abschließbare Türen und ohne Heizung. Schimmel, fehlende Toiletten und Duschen sind uns aus verschiedenen Kommunen ebenfalls bekannt. Dies, obwohl es bereits Gerichtsurteile gibt, die „Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung“ (VG Frankfurt am Main, Beschluss vom 06.07.2011 - 8 L 1809/11.F) und Ansprüche an ein „zivilisatorisches Minimum“ stellen. (VGH Kassel 2008).

Zwei zentrale Probleme, die aus dem unterschiedlichen Umgang der Kommunen mit Notunterkünften resultieren, sind:

1. **Ungleichheit bei der Versorgung, sowohl beim Wohnraum als auch bei der Betreuung:**

In einigen hessischen Kommunen sind die Notunterkünfte besser ausgestattet und bieten um-

fassendere Unterstützungsdienste, während andere Kommunen weniger bzw. keine Ressourcen zur Verfügung stellen. Dies führt zu einer Ungleichheit bei der Versorgung und Benachteiligung von obdachlosen Menschen in bestimmten Regionen.

2. Mangel an Transparenz und Koordination:

Kommunen verorten die Unterbringung bei den Ordnungsbehörden. Hier stellen wir nach wie vor mangelndes Wissen in Bezug auf die gesetzliche Verpflichtung als auch auf die Rechte der betroffenen Personen fest. Betroffene Personen haben Schwierigkeiten, die verfügbaren Dienstleistungen zu finden und zu nutzen, da Informationen oft nicht leicht zugänglich sind, oder Ansprüche gar negiert werden.

Aufgrund dieser Probleme sehen wir folgenden Handlungsbedarf:

1. Gleiche Standards in ganz Hessen: Wir fordern die Einführung einheitlicher Qualitätsstandards für Notunterkünfte in allen hessischen Kommunen, um sicherzustellen, dass obdachlose Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsort angemessene Unterkünfte und Betreuungsdienste erhalten. Das Land sollte diesbezüglich prüfen, ob gemäß §114 HSOG einheitliche Unterbringungsstandards in den Kommunen per Rechtsverordnung zur Ausführung festgeschrieben werden können.
2. Verbesserte Koordination und Transparenz: Wir setzen uns für die Schaffung eines zentralen Informations- und Koordinationszentrums innerhalb eines Landkreises ein, das wohnungslosen Menschen den Zugang zu relevanten Dienstleistungen erleichtert und die Kommunikation zwischen den Kommunen verbessert. Insbesondere mit Blick auf die unterschiedliche Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen regen wir einen Austausch im Sinne eines "Runden Tisches" oder eines Fach- und Informationstags unter Mitwirkung der Freien Träger vor Ort an.
3. Die Curricula in den Verwaltungshochschulen bezüglich des Obdachlosenrechts sollte intensiver unterrichtet werden, denn die Erfahrung zeigt, dass gerade in den Ordnungsbehörden häufig Untätigkeit in Unwissenheit begründet ist.

2. Landesweites Förderprogramm für Fachstellen zur Wohnraumsicherung

In Zeiten von knappem Wohnraum und explodierenden Mieten sowie steigenden Wohnungsnotfallzahlen sollte neben der Beschaffung von Wohnraum, dem Unterhalt von Notunterkünften und kostspieligen Einweisungen in Hotels auch der Aspekt beachtet werden, dass die günstigste aller dieser Lösungen immer der Verbleib in der eigenen Wohnung ist. Während es in vielen großen Städten Ämter gibt, die bei drohendem Wohnraumverlust durch gezielte präventive Maßnahmen wie Mietschuldenübernahme oder Vermittlung in neuen Wohnraum direkt agieren können, gibt es

im ländlichen Raum bisher nur sehr vereinzelt Versuche, neben der etablierten Wohnungsnotfallhilfe auch Wohnungssicherungsstellen einzuführen, die dann allerdings in der Regel bei freien Trägern angesiedelt sind.

In einer Fachstelle sitzen die Expert*innen, die den Anspruch haben, Mietverhältnisse ganzheitlich zu betrachten und zu erhalten. Dabei gehen sie allparteilich vor und berücksichtigen weitgehend die Interessen beider Vertragsparteien. Dafür sind sie aus- und weitergebildet in Sozial- und Mietrecht, aber auch in Mediation und Gesprächsführung. Zudem verfügen Sie über ein großes Netzwerk bestehend aus Sozialleistungsträgern, Kommunen, Gerichten, den freien Trägern der Wohnungsnotfallhilfe, Sozialberatungsstellen, Sucht- und Schuldnerberatungsstellen, der Wohnungswirtschaft, den Sozialdiensten der Justizvollzugsanstalten und Jurist*innen. Der Kreis der Ratsuchenden ist nicht auf Anspruchsberechtigte nach §67 SGB XII beschränkt, vielmehr steht die Fachstelle Wohnungssicherung allen Menschen offen, die unabhängig aus welchem Grund, vor dem Verlust der Wohnung stehen. Fachstellen sind gleichermaßen Anlaufstelle für Mieter*innen, denen Wohnungsverlust droht sowie für Vermieter*innen, die ein problematisches Mietverhältnis prinzipiell aufrechterhalten möchten. Für den Fall, dass ein Mietverhältnis nicht bewahrt werden kann, werden die Menschen dabei unterstützt, schnellstmöglich Ersatzwohnraum zu finden. Gegebenenfalls erfolgt eine Überleitung in ein passendes Beratungssetting.

Wir fordern, dass das Land flächendeckend Fachstellen fördert, die der Prävention von Wohnungsverlust dienen. Davon profitieren alle Beteiligten: Vermieter*innen sparen die Kosten, die mit einem Wohnungswechsel verbunden sind. Mieter*innen verlieren ihre Wohnung nicht und erhalten Zugang zu einer Beratung, die ihre Lebensumstände mit einbezieht. Gleichzeitig sparen die Kommunen Geld für die Unterbringung von Menschen, die obdachlos geworden sind.

3. Landesweites Förderprogramm für Wohnraumhilfen zur Sicherstellung des Zugangs von wohnungslosen Menschen in Wohnraum

Wohnraumhilfen, auch soziale Wohnraumagenturen genannt, sind gemeinnützige Organisationen, die als Zwischenmieter fungieren und so Menschen in besonderen Lebenslagen mit Wohnraum versorgen, die ansonsten keinen Zugang zum Wohnungsmarkt haben.

Laut der Studie zum Wohnraumbedarf benachteiligter Gruppen sind die Hauptgründe für den fehlenden Zugang ein zu geringes Einkommen sowie Vorurteile und Diskriminierung. So müssen jährlich knapp 4.000 Menschen (vgl. [Liga-Studie Wohnraumbedarf benachteiligter Gruppen](#)) aus stationären Angeboten der Liga-Verbände in Einrichtungen bleiben, weil sie keine Wohnung finden. Andere müssen aufgrund mangelnden Wohnraums in Notunterkünften untergebracht werden oder gar auf die Straße entlassen werden.

Wohnraumhilfen kooperieren mit sozialen Trägern möglichst aller Hilfebereiche und kennen somit die Bedarfe der jeweiligen Zielgruppen. Um Wohnraumhilfen flächendeckend zu etablieren, ist ein Landesprogramm erforderlich.

In Kooperation mit den Kommunen und Kreisen sollen diese vom Land zu fördernden Wohnraumhilfen Wohnraum bei Wohnungsbaugesellschaften und Privateigentümern akquirieren, anmieten und weitervermieten. Bei Bedarf bieten diese Stellen eine soziale Mieterberatung und -betreuung an. Den Wohnraumhilfen ist ein priorisierter Zugang zu sozial geförderten Wohnungen einzuräumen.

4. Clearingstellen für Menschen ohne Krankenversicherung inklusive eines anonymen Behandlungsscheins

Nach wie vor gibt es in Hessen keine flächendeckende Zuständigkeit für Menschen ohne Krankenversicherungsschutz. Allein in den Straßenambulanzen in Frankfurt und Offenbach werden in jedem Jahr mehr als 600 Personen aus dem Spektrum der armutsbetroffenen und wohnungslosen Menschen behandelt, die aus den unterschiedlichsten Gründen keinen Zugang zur Krankenversicherung haben. Im ländlichen Raum gibt es gar kein Angebot oder es wird rein ehrenamtlich getragen. Die Gründe für eine fehlende Krankenversicherung sind vielfältig: Hohe Beitragsschulden, Unkenntnis über den eigenen Krankenversicherungsstatus, oder auch schlecht vorbereitete Übergänge innerhalb der Sozialleistungssysteme können Gründe sein. Insbesondere sind die Kolleg*innen im Feld der Wohnungsnotfallhilfe aber auch mit Menschen konfrontiert, die keine Sozialleistungsansprüche in Deutschland haben. Die Prüfung eventueller Ansprüche im Herkunftsland erfordert besondere Fachkenntnisse der europäischen Sozialleistungssysteme, die im Rahmen einer gewöhnlichen Fachberatung nicht gewährleistet werden kann. Die Erfahrung zeigt, dass die Beratung der Krankenkassen nicht ausreichend ist.

Deshalb fordern wir:

1. Ein flächendeckendes Angebot zur Beratung und Behandlung von Menschen ohne Krankenversicherung, um landesweit gleichwertige und menschenwürdige Lebensverhältnisse für alle Menschen zu schaffen.
2. Die Einrichtung eines anonymen Behandlungsscheins, der aus einem Landesfonds finanziert wird und es Menschen ermöglicht, notwendige medizinische Behandlung unabhängig von Aufenthaltstiteln und Stigmatisierung zu erhalten.

Um dies zu erreichen, empfehlen wir die Einrichtung einer zentralen Landesclearingstelle mit flächendeckender Versorgung von Ausgabestellen für einen anonymen Behandlungsschein, ähnlich des Thüringer Modells. Hierfür können bestehende Beratungsstrukturen genutzt und aufgestockt

werden und Kolleg*innen aus anderen Beratungsbezügen auf dem Gebiet des sozialrechtlichen Clearings geschult werden.

5. Wohnungslose Menschen mit psychischen Problemlagen

Die Wohnungsnotfallhilfe, als letztes Netz sozialer Sicherung, soll auf Grundlage des §67 SGB XII wohnungslose Menschen bei der Überwindung ihrer besonderen sozialen Schwierigkeiten unterstützen, um sie zu ermächtigen, ihre Lebensverhältnisse aus eigener Kraft zu verbessern. Dazu gehört ebenfalls Zugänge zu anderen, weiterführenden oder ergänzenden Unterstützungssystemen zu schaffen. Diese sind allerdings zunehmend überlastet bzw. hochschwierig, was zur Folge hat, dass die Arbeit im Bereich des §67 SGB XII deutlich an Komplexität zunimmt. Den Kolleg*innen werden zunehmend Aufgaben zugewiesen, die mit den bestehenden finanziellen und personellen Ressourcen und unter den gegebenen Rahmenbedingungen kaum mehr zu bewältigen sind. In den letzten Jahren ist durch alle Altersgruppen hindurch ein deutliches Ansteigen des Anteils und der Zahl von wohnungslosen Menschen mit massiven, oftmals nicht diagnostizierten Erlebens- und Verhaltensauffälligkeiten zu beobachten. Aufgrund negativer Erfahrungen oder aus Furcht stigmatisiert zu werden, verweigern sie psychiatrische oder psychotherapeutische Behandlung. Oftmals finden sie aber auch aufgrund der Hochschwierigkeit der Angebote keinen Zugang.

Häufig werden die Betroffenen als „Drehtürpatient*innen“ oder „heavy user“ seitens der zuständigen Akutpsychiatrien (nicht selten auch aufgrund krankenkassenrechtlicher Vorgaben) vermehrt und wiederholt in ungesicherte Wohn- und Lebensverhältnisse bzw. im ungünstigsten Fall „auf die Straße“ entlassen und somit nicht weiter versorgt. Die Folge ist eine Abwärtsspirale in der gesundheitlichen und sozialen Isolation sowie Ausgrenzung, nicht selten einhergehend mit zunehmenden Verwahrlosungstendenzen. Völlig unbehandelt finden sie häufig nur noch Unterstützung in der niedrighschwelligen Wohnungsnotfallhilfe.

Dies gilt auch für die Situation älterer, sowie vorzeitig gealterter wohnungsloser Menschen, die neben unklarer, nicht diagnostizierter psychischer und somatischer Beschwerden - einer zunehmenden pflegerischen Unterstützung bedürfen und von Alten- und Pflegeeinrichtungen nicht aufgenommen werden.

Um dieser massiven Überforderung des Hilfesystems der Wohnungsnotfallhilfe und der damit verbundenen Ausgrenzung und Verelendung der Betroffenen entgegenzuwirken ist es – neben zweifellos notwendigen Reformen im Gesundheitswesen – **unseres Erachtens dringend erforderlich, passgenaue Hilfen in Form von Betreuungs- und Wohnangeboten flächendeckend zu etablieren. Erfolgversprechend erscheinen in diesem Zusammenhang beispielsweise die Konzepte von „Hotel+“ und „Unterkunft plus“.** Diese verorten sich im Bereich ordnungsrechtlicher Unterbringung und gewähren einen niederschweligen Zugang zur Hilfe. Sie fungieren

als Clearingstellen und berücksichtigen auch die zeit- und personalintensive Betreuung und Begleitung. Im Rahmen dieser Hilfeangebote sind Kooperationen mit den Akteuren des Public-Mental-Health-Systems und - sofern vorhanden – den Gemeindepsychiatrischen Verbänden unerlässlich. Beispiele hierfür sind Sprechstunden vor Ort und verbindlich vereinbarte Prozessabläufe in Not- und Krisenfällen.

Neben der Etablierung neuer Angebote ist es in den bestehenden Angeboten der Wohnungsnotfallhilfe dringend erforderlich, die Betreuungs- und Personalschlüssel deutlich zu erhöhen. Der steigenden Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben und die damit verbundene gesellschaftliche Relevanz der Wohnungsnotfallhilfe, aber auch dem immer größer werdenden Gefährdungspotential durch massiv herausforderndes Verhalten, kann nur auf diesem Wege Rechnung getragen werden.

Liga-Arbeitskreis 1 / Fachgruppe Wohnungsnotfallhilfe

Wiesbaden, Juli 2024

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e. V. ist der Zusammenschluss der sechs hessischen Wohlfahrtsverbände. Sie vertritt die Interessen der hilfebedürftigen und benachteiligten Menschen gegenüber der Politik ebenso, wie die Interessen ihrer Mitgliedsverbände. Mit ca. 7.300 Einrichtungen und Diensten sind die Mitgliedsverbände ein bedeutender Faktor für die Menschen, für eine soziale Infrastruktur und für die Wirtschaft in Hessen.

Nah an den Menschen und ihren Bedürfnissen wissen die rund 113.000 beruflich Beschäftigten und rund 160.000 ehrenamtlichen Mitarbeiter*innen in Pflegeeinrichtungen, Behinderteneinrichtungen, Werkstätten, Tagesstätten, Bildungsstätten, Beratungsstellen, in den Frühförderstellen, ambulanten Diensten und anderen Einrichtungen um die sozialen Belange und die realen Rahmenbedingungen in Hessen. Diese Kenntnisse bringt die Liga in die politischen Gespräche auf Landesebene und mit Verhandlungspartnern und Kostenträgern ein.