



Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 überwinden

Empfehlungen für einen an den Menschenrechten ausgerichteten
Nationalen Aktionsplan

Position

Die Bundesregierung hat sich mit dem Koalitionsvertrag das Ziel gesetzt, Obdach- und Wohnungslosigkeit in Deutschland bis zum Jahr 2030 zu überwinden. Der geplante Nationale Aktionsplan (NAP) verdeutlicht einen Bewusstseinswandel: Die Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit ist eine Aufgabe, die Bund, Länder und Kommunen gemeinsam angeht. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen. Denn die Zahl wohnungsloser Menschen in Deutschland ist hoch und die Betroffenen sind massiv in ihren Grund- und Menschenrechten eingeschränkt.

In der gesellschaftspolitischen Debatte zu Wohnungslosigkeit wird zunehmend auch auf das Menschenrecht auf Wohnen Bezug genommen. Zur Einhaltung dieses Rechts hat sich Deutschland mit der Ratifikation des UN-Sozialpakts sowie weiterer Menschenrechtsverträge verpflichtet.¹ Bei der Vermeidung und Überwindung von Wohnungslosigkeit geht es allerdings um mehr als nur das Recht auf Wohnen: Es geht um die grundlegende Verpflichtung des Staates, alle Menschenrechte für die Menschen zu gewährleisten, die wohnungslos oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind – etwa das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Privatsphäre, das Recht auf Schutz vor Gewalt oder das Recht auf Teilhabe.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte sieht den Nationalen Aktionsplan als Chance für die Bundesregierung, die geplanten Politikmaßnahmen eng an den menschenrechtlichen

Verpflichtungen Deutschlands auszurichten. Der Erfolg des NAP hängt dabei maßgeblich von den beteiligten Akteuren, von Prozessen und von der Zielgenauigkeit der Maßnahmen ab. Darauf konzentrieren sich die folgenden Empfehlungen und benennen zusätzlich nur einige ausgewählte inhaltliche Eckpunkte. Dabei wird auf gute Beispiele aus den Bereichen Behinderung sowie Wirtschaft und Menschenrechte zurückgegriffen, um Wege aufzuzeigen, wie sich die menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates in NAP-Maßnahmen umsetzen lassen.² Angesprochen sind damit die Bundesregierung, weitere staatliche Vertreter*innen auf Bundes- und Landesebene, die kommunalen Spitzenverbände, die Wohnungslosenhilfe sowie weitere zivilgesellschaftliche Akteure³.

Gemeinsame Verantwortung

Die Pflicht des Staates, Wohnungslosigkeit zu vermeiden bzw. zu überwinden, ergibt sich aus den Grund- und Menschenrechten. Diese gelten im gesamten Bundesgebiet. Auch wenn viele konkrete Aufgaben in kommunaler Verantwortung liegen, können Bund und Länder die Kommunen maßgeblich unterstützen, indem sie die Rahmenbedingungen gestalten. Diese gemeinsame Verantwortung sollte sich auch in den NAP-Maßnahmen spiegeln. Insofern sollte der NAP auch Impetus für die Länder sein, eigene Aktionspläne aufzulegen.⁴

Die Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030 kann nur ressortübergreifend

gelingen. Zur Zielerreichung sind grundlegende Maßnahmen nötig, etwa in den Bereichen Mieterschutz, Sozialrecht und Ordnungsrecht, Gesundheitsversorgung sowie Schutz von Menschen in besonders vulnerablen Lebenslagen (etwa gewaltbetroffene Frauen, Menschen mit Behinderungen). Am NAP sollten sich daher auch die Ressorts Justiz, Arbeit und Soziales, Inneres und Heimat, Gesundheit, Finanzen sowie Familie, Senioren, Frauen und Jugend beteiligen (neben dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB)).

Partizipation und Transparenz

Legitimität und Wirksamkeit des NAP hängen ganz wesentlich davon ab, dass wohnungslose Menschen als Expert*innen in eigener Sache am NAP-Prozess teilnehmen – neben Organisationen der Zivilgesellschaft bzw. der Wohnungsnotfallhilfe sowie wissenschaftlichen Institutionen. Wohnungslose Menschen tragen mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung entscheidend zum Gelingen eines Aktionsplans bei. Die Berücksichtigung ihrer Ansichten ist daher für einen rechtekompatiblen NAP von zentraler Bedeutung.⁵

Partizipation kann nur gelingen, wenn Austauschmöglichkeiten geschaffen werden, sodass Wohnungslose konsultiert und ihre Ansichten und Bedürfnisse berücksichtigt werden können. Denkbar sind Workshops, Online-Konsultationen, öffentliche Anhörungen, gezielte Interviews oder schriftliche Stellungnahmen. Schwer erreichbare Menschen können durch aufsuchende Methoden beteiligt werden. Die Partizipation darf sich nicht nur auf die Erstellung und Kommentierung des NAP-Entwurfs beschränken, sondern sollte sich auch auf die Umsetzung und ggf. Anpassung, auf die Fortschreibung und Evaluation erstrecken. Auch im sogenannten Lenkungskreis zum NAP sollte sichergestellt sein, dass Wohnungslose als Expert*innen in eigener Sache beteiligt sind. Die Bundesregierung sollte den NAP als Chance begreifen, eine effektive und nachhaltige Einbindung wohnungsloser Menschen in die sie betreffenden Politikmaßnahmen zu gewährleisten. Denkbar sind beispielsweise Pilotprojekte bzw. finanzielle Förderungen für die Gründung regionaler Selbstvertretungen.

Partizipation verlangt Transparenz. Der NAP muss daher ein in jeder Beziehung öffentliches Dokument sein. Auch wenn letztlich der Staat für die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen verantwortlich ist und bleibt, sollten wesentliche Richtungsentscheidungen und Prioritätensetzungen möglichst breit diskutiert und von vielen Akteuren mitgetragen werden können. Das federführende BMWSB sollte einen Arbeitsplan veröffentlichen und unter den relevanten Nichtregierungsbeteiligten verbreiten. Deren Beteiligungsmöglichkeiten, etwa bei der Kommentierung von Zwischenentwürfen, sollten klar benannt sein. Zur Transparenz gehört auch, den Aktionsplan in zugänglichen Formaten an für wohnungslose Menschen erreichbaren Orten zu veröffentlichen.⁶

Den Fokus auf Menschen in besonders vulnerablen Lebenslagen richten

Aus menschenrechtlicher Sicht ist es zwingend notwendig, dass der NAP auf Gruppen in besonders schutzbedürftigen Lebenssituationen fokussiert. Denn ein den Menschenrechten verpflichteter Staat sollte sich gerade um gesellschaftliche Gruppen kümmern, die hohen Risiken ausgesetzt sind – dem Risiko, benachteiligt oder marginalisiert zu werden, oder die eigenen Rechte nicht genießen zu können.

Obwohl die allermeisten wohnungslosen Menschen in einer höchst vulnerablen Situation sind, können bestimmte Gruppen im Hilfesystem nicht annähernd bedarfsgerecht unterstützt werden, etwa Personen, die nicht nur aufgrund der Wohnungslosigkeit, sondern auch aufgrund weiterer Diskriminierungsmerkmale (z. B. Behinderung, Geschlecht, Migrationshintergrund oder Alter) besonders verwundbar sind. Diese Gruppen müssen systematisch in allen Handlungsfeldern (wie Prävention, Gesundheit, Notversorgung etc.) des NAP berücksichtigt werden. Die Maßnahmen sollten deswegen auf Verbesserungen im Hilfesystem u. a. für EU-Bürger*innen sowie Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen fokussieren.

Eine menschenrechtliche Ausrichtung des Aktionsplans bedeutet auch, dass die Empfehlungen der entsprechenden UN-Fachausschüsse berücksichtig

sichtigt werden, zuletzt etwa zum Gewaltschutz wohnungsloser Frauen.⁷

Zielgenaue Maßnahmen definieren, Evaluation sicherstellen

Der NAP sollte in verschiedenen Handlungsfeldern (etwa Prävention, Notversorgung, Wohnraumversorgung) Maßnahmen benennen, die spezifisch, messbar und realisierbar sind. Für jede geplante Aktivität ist sowohl ein spezifisches Ziel zu benennen als auch die zu seiner Erreichung zu ergreifende Maßnahme, die zuständige Stelle, ein Zeitrahmen sowie – idealerweise – Indikatoren zur Bewertung der Durchführung und Auswirkung der Aktivität. Um Ziele zu formulieren und Maßnahmen planen zu können, muss zunächst klar sein, ob die Lebenssituation der Betroffenen empirisch ausreichend erfasst ist bzw. wie ein Mangel an Daten behoben werden kann.

Das Ziel, Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 zu überwinden, macht es außerdem erforderlich, dass der NAP an kurzfristig neue Problemlagen angepasst werden kann. Dazu braucht es einen Prozess, der erlaubt, im bereits laufenden Plan neue Erkenntnisse und Entwicklungen bzw. weitere Maßnahmen zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollte zur Messung der Zielerreichung regelmäßig eine Bewertung des Fortschritts und der Erfolge vorgesehen werden. Die Evaluation sollte als eigener Prozessschritt im NAP genannt werden sowie zwingend durch qualifizierte externe Dienstleister erfolgen und wohnungslose Menschen beteiligen. Bezüglich Aufbau und Evaluation kann auf gute Praxis zurückgegriffen werden, etwa zu Aktionsplänen aus den Bereichen Behinderung oder Wirtschaft und Menschenrechte.⁸

Ausgewählte inhaltliche Eckpunkte

Neben den bisher erläuterten Anforderungen (hauptsächlich) an Prozess und Struktur spricht sich das Deutsche Institut für Menschenrechte dafür aus, folgende Inhalte in den NAP aufzunehmen. Die Auflistung ist nicht abschließend:

Standards für die ordnungsrechtliche Unterbringung entwickeln: Ziel muss es sein, die ordnungsrechtliche Unterbringung menschenwürdig

und so kurz wie möglich zu gestalten.⁹ Dafür braucht es Mindeststandards, erarbeitet in einer ressortübergreifenden Zusammenarbeit zwischen Innenministerien und Sozialministerien; sowie eine länderübergreifende Zusammenarbeit, insbesondere im Rahmen der Arbeits- und Sozialministerkonferenz. Der NAP sollte auch die Frage adressieren, wie der Bund die Innenministerien der Länder unterstützen kann, damit diese – als oberste Aufsichtsbehörden der kommunal zuständigen Ämter – ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur menschenwürdigen Notunterbringung tatsächlich und diskriminierungsfrei nachkommen.

Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten ermöglichen:

Das System der zentralen Fachstellen, in denen „Hilfen aus einer Hand“ angeboten werden, hat sich bewährt. Aufgrund des Aufwands, der mit der Neuorganisation der kommunalen Hilfesysteme verbunden ist, hat es sich noch nicht flächendeckend durchgesetzt. Bund und Länder sollten im Rahmen des NAP den Austausch guter Praxis ermöglichen sowie die lokale Neuorganisation mit Förderprogrammen unterstützen.

Bundesgesetzliche Rahmenbedingungen

prüfen: Die Bundesregierung sollte überprüfen, inwieweit aktuelle bundesgesetzliche Regelungen bei der 2030-Zielerreichung hinderlich sind. Es braucht u. a. deutlichere Vorgaben zur Wohnungssicherung bei vorübergehender Haft, erweiterte Mitteilungspflichten der Amtsgerichte bei Räumungsklagen sowie eine kritische Prüfung der SGB-II-Vorschriften bezüglich des Risikos, die Betroffenen in die Wohnungslosigkeit zu treiben. Um der Diskriminierung wohnungsloser Menschen bei der Wohnungsvergabe zu begegnen, sollte die Bundesregierung im Rahmen des NAP prüfen, inwieweit es möglich ist, über gesetzliche Regelungen Zugangsprobleme wohnungsloser Menschen zu verfügbarem Wohnraum abzubauen. Dazu gehört auch die Prüfung, inwieweit die Mittel des Bundes an die Länder zum sozialen Wohnungsbau genutzt werden könnten, um strukturell benachteiligte Gruppen, u. a. wohnungslose Menschen, in die Sozialwohnungen zu vermitteln.

- 1 Ausführlicher zum Recht auf Wohnen und zu den Staatenverpflichtungen bezüglich Wohnungslosigkeit: Deutsches Institut für Menschenrechte: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte/recht-auf-wohnen> (abgerufen am 12.06.2023); UN, Sonderberichterstatterin über das Recht auf angemessenes Wohnen (2015): Bericht über angemessenes Wohnen als Bestandteil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard und über das Recht auf Nichtdiskriminierung in dieser Hinsicht. UN-Dok. A/HRC/31/54.
- 2 Hier gibt es auf Landes- und Bundesebene bereits viel Erfahrung mit an den Menschenrechten orientierten Aktionsplänen; zu Anforderungen und guten Beispielen (insbesondere bezüglich der hier erläuterten Aspekte Partizipation, Transparenz, Aufbau und Evaluation): Prognos AG und Deutsches Institut für Menschenrechte (2022): Evaluation der Niedersächsischen Aktionspläne (Bericht für das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung); Aichele, Valentin u. a. (2020): Zukunftspotential entfalten. Die Aktionspläne der Länder zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; Niebank, Jan-Christian (2019): Nationale Aktionspläne Wirtschaft und Menschenrechte. Europäische Staaten und USA im Vergleich. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte; Deutsches Institut für Menschenrechte (2010): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Position Nr. 2; Wüdsch, Melanie / Windfuhr, Michael (2022): National Baseline Assessment: Beitrag zur Fortschreibung des Nationalen Aktionsplans Wirtschaft und Menschenrechte. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- 3 Deren Empfehlungen zum NAP, siehe u. a.: Busch-Geertsema u. a. (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung: Endbericht. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.; BAGW (2014): Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland, Berlin.
- 4 Orientierung könnte dafür die Landesinitiative „Endlich ein Zuhause“ aus Nordrhein-Westfalen bieten: <https://www.mags.nrw/endlich-ein-zuhause> (abgerufen am 12.06.2023).
- 5 Zu den Positionen, siehe u. a.: Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e. V.: <https://wohnungslosentreffen.org/positionspapiere/> (abgerufen am 12.06.2023); zur Pflicht des Staates, Wohnungslose in sie betreffende Politikmaßnahmen einzubinden: UN, Fachausschuss zum Sozialpakt (1991): Allgemeine Bemerkungen Nr. 4. Das Recht auf eine angemessene Unterkunft (Art. 11.1), UN-Dok. E/1992/23, Ziff. 12.
- 6 Ausführlicher zu Partizipation und Transparenz: Anm. 2.
- 7 Zu den meisten Menschenrechtsübereinkommen gibt es ein Vertragsgremium. Dieses untersucht u. a. die Menschenrechtssituation in den Vertragsstaaten, gibt Empfehlungen zur Umsetzung oder legt einzelne Konventionsartikel aus. Der Fachausschuss GREVIO, der die Umsetzung der Istanbul-Konvention des Europarates prüft, hat die Bundesregierung zuletzt u. a. angemahnt, Maßnahmen zu ergreifen, damit wohnungslose Frauen effektiver vor Gewalt geschützt sind: GREVIO (2022): Evaluierungsbericht über gesetzliche und weitere Maßnahmen zur Umsetzung der Istanbul Konvention, para. 175; ausführlicher: Rabe, Heike / Engemann, Claudia (2019): Umsetzung der Istanbul-Konvention – Gewaltschutz in der Wohnungslosenhilfe. In: wohnungslos 61 (3), S. 94–98.
- 8 Ausführlicher: Anm. 2.
- 9 Ausführlicher: Engemann (2022): Notunterkünfte für Wohnungslose menschenrechtskonform gestalten. Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Impressum

Position Nummer 27 | Juni 2023 | ISSN 2509–3037 (PDF)

HERAUSGEBER: Deutsches Institut für Menschenrechte

Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin

Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59

info@institut-fuer-menschenrechte.de

www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Dr. Claudia Engemann

LIZENZ:



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

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. Das Institut 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.