



Zentrale  
Beratungsstelle  
Niedersachsen  
Region West

Diakonie 



# Eckpunktepapier

Mindeststandards an eine menschenwürdige Unterbringung in Notunterkünften für den Personenkreis wohnungsloser Frauen im Bereich der Regionalvertretungen Oldenburg und Osnabrück der ZBS Niedersachsen



## **IMPRESSUM**

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen  
Regionalvertretungen Osnabrück und Oldenburg  
Arbeitskreis Frauen  
Knappsbrink 58  
49080 Osnabrück

Dezember 2019

Autorinnen:

Carmen Guerra und Verena Niemeyer

in Zusammenarbeit mit Gabriele Brügge-Feldhake, Eveline Gysbers, Rita Hüsters und Nadja Stumpe

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung

1. Lebenslage der Betroffenen	4
2. Rechtliche Grundlagen	5
3. Definition Notunterkunft	7
4. Mindeststandards an eine menschenwürdige Unterbringung	7
5. Einbindung der Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII	9
6. Empfehlung	10

## Einleitung

Der Verlust des Wohnraums bedeutet für Betroffene einen eklatanten Einschnitt in ihr Leben. Dies gilt - altersunabhängig - sowohl für Frauen und Männer, Kinder und Erwachsene. Der Schutz, den eine Wohnung vermittelt, die Rückzugsmöglichkeiten eines Raumes und die individuelle Ausgestaltung des Alltags, ist durch den Verlust des Wohnraums verloren. Nicht immer unwiederbringlich, doch oftmals – und u.a. aufgrund der schwierigen Wohnungsmarktlage immer häufiger – kommt es zu einer großen zeitlichen Verzögerung, um wieder eigenen Wohnraum beziehen zu können.

Obwohl jeder Mensch durch den Verlust seines Wohnraums in seiner Menschenwürde verletzt wird, gibt es einen – politischen wie auch gesellschaftlichen – Konsens hinsichtlich derjenigen, die einer besonderen Schutzbedürftigkeit unterliegen. So sind vulnerable Personengruppen *„aufgrund ihrer körperlichen und/oder seelischen Konstitution (z.B. Behinderung, psychische Störung, Schwangerschaft, hohes Alter) oder/und aufgrund ihrer besonderen sozialen Situation (z.B. obdachlose Frauen) verletzlichere (vulnerable) Personenkreise“*<sup>1</sup>.

Mit dem „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“<sup>2</sup>, der sogenannten Istanbul-Konvention, welche in Deutschland seit 01.02.2018 in Kraft getreten ist, liegt zum ersten Mal für Europa ein völkerrechtlich bindendes Dokument vor. Darin ist die Bekämpfung unterschiedlichster Formen von Gewalt an Frauen vorgesehen. Danach müssen alle präventiven Maßnahmen, die zur Verhinderung von Gewalt gegen Frauen ergriffen werden, die besonderen Bedarfe von schutzbedürftigen Gruppen berücksichtigen und dazu gehören auch obdachlose Frauen<sup>3</sup>. Das Übereinkommen verpflichtet die Staaten in den Bereichen Prävention, Unterstützungsangebote, Straf-, Zivil- und Ausländerrecht entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Im April 2020 muss Deutschland einen Bericht abgeben, in dem beschrieben werden muss, welche konkreten Maßnahmen benannt und umgesetzt wurden, um *„Betroffene vor Gewalt zu schützen, einen Beitrag zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu leisten und mit umfassenden politischen und sonstigen Maßnahmen den Rahmen für die Gewährleistung von Schutz und Unterstützung der Betroffenen sowie der Strafverfolgung der Täter und Täterinnen zu schaffen (Artikel 1)“*<sup>4</sup>.

Der Arbeitskreis Frauen der Regionalvertretungen Oldenburg und Osnabrück der ZBS Niedersachsen möchte mit diesem Eckpunktepapier einen Beitrag hierzu leisten sowie den Blick ausrichten auf die Gruppe der wohnungslosen Frauen, die aufgrund ihrer besonderen sozialen Lebenssituation im erhöhten Ausmaß von Gewalterfahrungen, sexuellen Übergriffen, Traumatisierungen und Familientrennungen betroffen sind.

---

<sup>1</sup> Das Informationssystem der Gesundheitsberichterstattung des Bundes: Glossar Themenheft 42 - Gesundheitliche Folgen von Gewalt, in: [http://www.gbe-bund.de/glossar/Vulnerable\\_Personengruppen.html](http://www.gbe-bund.de/glossar/Vulnerable_Personengruppen.html), 16.08.2019

<sup>2</sup> Council of Europe: Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht, Istanbul 11.05.2011, in: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462535>, 16.08.2019

<sup>3</sup> Ebda. S. 58, Rz. 87: „Im Sinne dieses Übereinkommens sind folgende Personen aufgrund ihrer besonderen Umstände schutzbedürftig: schwangere Frauen und Mütter von Kleinkindern, behinderte Personen einschließlich Personen mit kognitiven oder geistigen Einschränkungen, in ländlichen oder abgeschiedenen Gegenden lebende Personen, Konsumenten toxischer Substanzen, Prostituierte, Angehörige einer ethnischen oder nationalen Minderheit, Migrantinnen und Migranten – insbesondere Migrantinnen/Migranten und Flüchtlinge ohne Papiere, Homosexuelle, Bisexuelle oder Transsexuelle, sowie HIV-positive Personen, Obdachlose, Kinder und alte Menschen“.

<sup>4</sup> Deutsches Institut für Menschenrechte: Konvention des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt, Autorin Heike Rabe, in: <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/frauenrechte/istanbul-konvention/>, 16.08.2019

## 1. Lebenslage der Betroffenen

Wohnungslose Frauen werden von der Gesellschaft nur am Rande wahrgenommen. Vereinzelt fallen sie im Stadtbild auf, wenn sie „Platte machen“ oder vor Gewalt ins Frauenhaus fliehen. Ordnungsrechtlich untergebrachte Frauen werden oftmals nicht mitbedacht, obwohl dies 2.018 Frauen (30,63%) am Stichtag 31.12.2016 in Niedersachsen betraf<sup>5</sup>.

Obwohl Frauen eine vulnerable Personengruppe bilden, die im besonderen Maße von Armut betroffen ist und dadurch ein erhöhtes Risiko für einen Wohnungsverlust aufweist<sup>6</sup>, finden sie im öffentlichen Diskurs kaum Beachtung. So kann der Auszug von Kindern oder die Trennung vom Partner durch mangelndes persönliches Einkommen zu erheblichen Problemen bei der erneuten Wohnungssuche führen. Die damit verbundene Wohnungslosigkeit muss dann von Kommunen in Notunterkünften aufgefangen werden.

Die Einweisung in eine Notunterkunft stellt einen massiven Eingriff in die Lebenssituation dar und dies mit weitreichenden Folgen<sup>7</sup>. Umgehend erfolgt eine Ausgrenzung aus der Gesellschaft, die mit der Länge der Verweildauer tiefere Gräben zieht. Dabei ist die wirkliche Lebenslage in einer Notunterkunft von Kommune zu Kommune sehr unterschiedlich. Bereits bei der Einweisung sehen sich Frauen mit Kindern in manchen Kommunen damit konfrontiert, dass ihre Kinder bei wirksamer Einweisung vom Jugendamt in Obhut genommen werden. Diese Kommunen halten in der Regel keine gesonderten Unterkünfte für Familien vor, so dass das Wohl des Kindes nicht gewährleistet werden kann. Einige Frauen werden dadurch abgeschreckt. Aus Angst ihre Kinder zu verlieren begeben sie sich in „unfreiwillige“ Beziehungskonstrukte und sind verdeckt wohnungslos. Im Rahmen dieses „notwendigen“ Wohnarrangements verlieren viele ihre Privat- und Intimsphäre und erleben oftmals Ausbeutung von häuslichen Pflichten bis hin zu erzwungenen sexuellen Handlungen. Hinzu kommt für Frauen, die eine Unterkunft benötigen, häufig die Erfahrung, dass Mitarbeiter\*innen der zuständigen Behörde übergriffige Äußerungen über das physische, psychische und optische Erscheinungsbild tätigen. So berichtete eine Klientin in einem vertraulichen Gespräch mit ihrer Bezugssozialarbeiterin, dass die zuweisende Person sagte: „So ein hübsches Mädels wie du kommt ja wohl woanders unter“.

Wenn eine Einweisung erfolgt, stehen die Frauen in manchen Kommunen ohne jegliches Mobiliar in einem Zimmer. Ein eigenes Zimmer zum Schutz der Privatsphäre ist nicht immer gegeben. Selbst die gemeinsame Unterbringung von sich unbekanntem Frauen und Männern in einem Zimmer findet Umsetzung. Gemeinschaftliche Sanitäreinrichtungen ohne abschließbare Kabinen für Duschen sowie starke Verunreinigungen sind häufig der Alltag von Frauen in Notunterkünften<sup>8</sup>. Das Heizen mit Kohleöfen, trotz bekannter Gefahren, wird in einigen Unterkünften fortgesetzt<sup>9</sup>.

Frauen erleben in ihrem „Lebensumfeld Notunterkunft“ kaum bzw. keine Privatsphäre oder Schutz. 90% aller wohnungslosen Frauen berichten von Gewalterfahrungen<sup>10</sup>; diese erleben sie auch in den Notunterkünften. Die Wahrnehmung und Anbindung an Hilfen ist schwierig. Die Notunterkünfte liegen meist am Rand der Kommunen und der Weg zu Beratungsstellen ist vielfach nicht nur weit, sondern auch mit hohen Fahrtkosten verbunden. Hinzu kommt, dass viele wohnungslose Frauen

<sup>5</sup> Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (Mai 2018): Erhebung zur ordnungsrechtlichen Unterbringung in Niedersachsen zum 31.08.2016, Autor: Christian Jäger, Osnabrück, S. 7

<sup>6</sup> Carla Wesselmann (2009): Biografische Verläufe und Handlungsmuster wohnungsloser Frauen, Opladen, S. 27

<sup>7</sup> Ein Aspekt wäre das Armutsrisiko. S. hierzu z. B.: Claudia Wallner (2019): ...und keiner schaut hin“ – Frauen in Armut und die Folgen. In: wohnungslos, 3. Quartal 2019, Heft 3, 61. Jahrgang, S. 91 ff.

<sup>8</sup> Praxisberichte der Mitarbeitenden der Wohnungslosenhilfe

<sup>9</sup> Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (Mai 2018): S. 8

<sup>10</sup> Carla Wesselmann (2009): S. 25

kein Vertrauen in das Hilfesystem haben. Bereits durch vorgeschaltete Hilfe, wie das Jugendamt, Jobcenter oder die Suchtberatung, haben sie vielfach Ausgrenzung erfahren und oftmals in ihrer Lebensbiografie wenige Strategien zur Lösung gravierender Schwierigkeiten erlernen können. Auch wenn das Leben in der Notunterkunft häufig mit besonderen sozialen Schwierigkeiten einhergeht, finden sie den Weg in adäquate Beratungsstellen nicht. Viele Frauen resignieren und arrangieren sich mit ihrem neuen Wohnumfeld. Mit jedem Tag in der Notunterkunft verringert sich die Möglichkeit zur Selbsthilfe, das soziale Netzwerk verkleinert sich und die Verweildauer in der Notunterkunft steigt. Das zeigt auch die Stichtagserhebung 2016, bei der die niedersächsischen Kommunen angaben, dass sich 86,32% der Frauen in einer dauerhaften Zuweisung befanden<sup>11</sup>.

## 2. Rechtliche Grundlagen

Die Notunterbringung wohnungsloser Menschen ist keine freiwillige Leistung. Die Artikel 22 und 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie die Artikel 1, Abs. 1 und 2 und Artikel 3 des Deutschen Grundgesetzes garantieren allen Menschen ein Recht auf soziale Sicherheit und auf Wohlfahrt (hierunter fällt u.a. die Gewährleistung auf Wohnung), das Grundrecht auf unantastbare Menschenwürde und die Verpflichtung des Staates sie zu achten und zu schützen sowie das Recht auf körperliche Unversehrtheit<sup>12</sup>.

Nach den Sicherheits-, Polizei- und Ordnungsgesetzen aller Bundesländer ist es die Aufgabe der Polizei- und Ordnungsbehörden, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Hierzu zählt auch die (unfreiwillige) Obdachlosigkeit, da durch diese „hochrangige und grundrechtlich geschützte Individualrechtsgüter unmittelbar gefährdet“<sup>13</sup> werden. Gleichzeitig sind diese Behörden dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet (Art. 20 Absatz 3 GG). Hierzu gehören laut Ruder u. a. „insbesondere die Beachtung des staatlichen Schutzauftrages, die Gewährleistung der Grund und Menschenrechte, die Umsetzung des subjektiv-öffentlichen Rechts der Betroffenen auf Einschreiten und die Beachtung der Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung“<sup>14</sup>.

Das „Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz“ (NPOG)<sup>15</sup> bildet auf Landesebene die Grundlage zur verpflichtenden Notunterbringung unfreiwillig wohnungslos gewordener Menschen. Die Zuweisung des entsprechenden Wohnraums erfolgt durch die Polizei- und Ordnungsbehörden, deren Aufgabe es ist, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

Eine „unfreiwillige Obdachlosigkeit liegt im polizei- und ordnungsrechtlichen Sinne vor, wenn ein Mensch:

- nicht Tag und Nacht über eine Unterkunft verfügt, die
  - Schutz vor den Unbilden des Wetters bietet,
  - Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt
  - und die insgesamt den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterkunft entspricht,
- mit diesem Zustand nicht einverstanden ist (= unfreiwillige Obdachlosigkeit)
- und der sich nicht selbst helfen/sich nicht selbst eine Unterkunft beschaffen kann (= Vorrang der Selbsthilfe)<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (Mai 2018): S. 7

<sup>12</sup> S. hierzu Vereinte Nationen (1948): Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Resolution 217 A (III) vom 10.12.1948) und Bundesrepublik Deutschland (1949): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 23. Mai 1949.

<sup>13</sup> Ruder/Bätge (2018): Obdachlosigkeit. Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung und Beseitigung. 2. Aufl., Carl Link Kommunalverlag, S. 4

<sup>14</sup> Ebda., S. 5.

<sup>15</sup> Ehemals „Niedersächsisches Sicherheits- und Ordnungsgesetz (Nds. SOG). Das Gesetz wurde am 19. Januar 2005 erlassen. Eine letzte Änderung erfolgte am 16. Mai 2018. Es wurde zu diesem Zeitpunkt unbenannt in NPOG und erfuhr diverse Änderungen.

<sup>16</sup> Ruder/Bätge (2018): S. 9 f.

Dieser Unterbringungsanspruch ist nicht auf Dauer ausgelegt und soll vorübergehend sein. Er soll eine „normale“ Wohnung nicht langfristig ersetzen. Wegen des Nachrangs des Polizeirechts gegenüber dem Sozialrecht ist es dem Betroffenen zumutbar, vor Beanspruchung der ordnungsrechtlichen Unterbringung andere sozialhilferechtliche Ansprüche wahrzunehmen, um eine drohende Obdachlosigkeit abzuwenden, jedoch nur sofern diese in zumutbarer Weise und insbesondere in zumutbarer Zeit umgesetzt werden können<sup>17</sup>.

Die geltende Rechtsprechung besagt, dass die Gemeinden verpflichtet sind, einen (unfreiwillig) Obdachlosen ganztägig, also Tag und Nacht, unterzubringen. Kooperiert die Gemeinde z. B. für den Aufenthalt tagsüber mit Dritten, dann muss sie dafür Sorge tragen, dass die Angebote aufeinander abgestimmt sind und sie in einer zumutbaren räumlichen Entfernung liegen. Dieser Anspruch besteht ganzjährig<sup>18</sup>.

Eine Person, die ordnungsrechtlich untergebracht werden muss, kann für sich grundsätzlich nicht beanspruchen, ein Einzelzimmer zu erhalten, wobei in bestimmten Fällen (z. B. ansteckende Krankheit) davon abgesehen werden kann, insbesondere wenn eine ärztliche Stellungnahme vorgelegt wird.

Grundsätzlich sind alleinstehende Personen nach Geschlechtern getrennt räumlich unterzubringen. Schwangere dürfen grundsätzlich nicht gemeinschaftlich untergebracht werden; sie haben Anspruch auf eine Einzelunterbringung und der Mutterschutz muss Beachtung finden. Des Weiteren müssen Eheleute und Familien<sup>19</sup> gemeinsam untergebracht werden<sup>20</sup>. Im letztgenannten Fall ergibt sich die Frage, ob eine Unterbringungsform in Form einer Notunterkunft im Sinne des Kindeswohls bzw. mit der UN Kinderrechtskonvention in Einklang zu bringen ist.

Die Unterkunft, die einem Obdachlosen zur Verfügung gestellt werden muss, soll den Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung entsprechen. Dabei muss der Betroffene im Vergleich zum Leben in einem eigenen Zuhause tiefgreifende Einschränkungen hinnehmen, wobei die Grenze des zu Ertragenden dort liegt, wo die Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung nicht beachtet werden. D. h., auch wenn die Obdachlosenunterkunft Überbrückungscharakter hat und diese Unterbringungsform als Notlösung angesehen werden muss, unterliegen alle Formen der Notunterbringung den Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung<sup>21</sup>. Obwohl in der Verwaltung und in der Rechtsprechung von einem *zivilisatorischem Minimum*<sup>22</sup> gesprochen wird und Grundsätze hierzu entwickelt wurden<sup>23</sup>, so ist bei Betrachtung dieser und auch der zugrundeliegenden Gerichtsurteile anzumerken, dass viele von ihnen einer Überprüfung unter allgemein gesellschaftlich anerkannten Gesichtspunkten des 21. Jahrhunderts nicht standhalten würden. Ebenso wie gesellschaftliche Lebenswirklichkeiten, Ansprüche, Lebensstandard, Arbeitsprozesse etc. im Laufe der Zeit (notwendigen) Veränderungen und Weiterentwicklungen unterworfen waren und sind, gilt dies auch im Hinblick auf die Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung und hier wiederum unabhängig von der Zielgruppe. Jeder Mensch hat ein Anrecht auf eine Notunterbringung, die die Würde des Menschen achtet, respektiert und schützt.

---

<sup>17</sup> S. hierzu ebda., S. 4 ff.

<sup>18</sup> S. ebda., S. 122 ff

<sup>19</sup> Unter Familien werden Eltern mit Kind/ Kindern bzw. Elternteil mit Kind/ Kindern verstanden.

<sup>20</sup> S. ebda., S. 124 ff

<sup>21</sup> S. hierzu ebda., Kap. IV

<sup>22</sup> S. hierzu ebda., Kap. IV, Punkt 2

<sup>23</sup> S. ebda., S. 120

### 3. Definition Notunterkunft

Im allgemeinen Sprachgebrauch finden sich verschiedene gebräuchliche Begrifflichkeiten zur Unterbringung.

Unter „kommunalen Obdächern“ wird Wohnraum verstanden, der den Nutzer\*innen nicht unbegrenzt aber für einen längeren Zeitraum auf Grundlage ordnungsrechtlicher Maßnahmen zur Verfügung gestellt wird.

Unter „Notschlafstellen“ werden Unterkünfte verstanden, die wohnungslosen Menschen für einen regelmäßig klar und auf wenige Nutzungstage befristeten Zeitraum zur Nutzung zur Verfügung gestellt werden.

Für die nachfolgend formulierten Mindestanforderungen der Unterbringung wird keine Unterscheidung zwischen diesen Unterbringungsformen getroffen – diese Mindeststandards gelten für alle Formen der Notunterbringung, unabhängig davon, ob die Unterkünfte durch Kommunen, die Freie Wohlfahrtspflege oder Privatanbieter organisiert werden.

### 4. Mindeststandards an eine menschenwürdige Unterbringung

Im Wissen, dass die in diesem Kapitel benannten Mindeststandards einer menschenwürdigen Unterbringung sicherlich zu kontroversen Meinungen führen können/werden, wollen wir nachfolgend darstellen, was wir als unabdingbar hinsichtlich der oben genannten Thematik ansehen. Dabei richten wir unseren Blick nicht auf Kosten oder Umsetzung (die unserer Meinung nach nicht ausschlaggebend für deren Realisierung sein dürfen), sondern stellen die Person in ihrer Würde in den Mittelpunkt.

Die Unterbringung in Notunterkünften muss ein Mindestmaß an menschenwürdigen Standards erfüllen, die das zivilisatorischen Mindestmaß erfüllen und die Grund- und Menschenrechte aller untergebrachten Personen achtet. Der respektvolle, grenzachtende und wertschätzende Umgang auf allen Ebenen ist eine notwendige Voraussetzung für ein friedliches Miteinander und fester Bestandteil der Arbeitshaltung mit den Betroffenen, die sich in einer prekären, existentiellen und extremen Lebens- und Ausnahmesituation wiederfinden. Die Achtung der Vielfalt sowie das Prinzip der Konfliktsensibilität sind wesentlich, um ein respektvolles und schützendes Umfeld zu bieten. Dies kann Vorurteilen, Diskriminierung und Stigmatisierung entgegenwirken und Konfliktpotenziale minimieren.

Nachfolgend werden die aus unserer Sicht relevanten Aspekte für eine menschenwürdige Unterbringung benannt, die für alle gelten, doch insbesondere aus der Perspektive einer frauengerechten Unterbringung erfolgt sind.

#### Allgemeine Standards

- Es gibt separate Häuser/ Wohnungen für Frauen, Männer und Familien.
- Die Unterbringung erfolgt in Appartements oder Wohnungen.
- Die Unterbringung betroffener Personen mit besonderen Bedürfnissen (körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen, Kinder und Jugendliche, Schwangere) erfolgt in geeigneten Wohnungen oder Unterkünften, wie z. B. in Pensionen.

- Familien werden grundsätzlich zusammen und ohne gemeinschaftlich zu nutzende Räume untergebracht. Das Kindeswohl muss geachtet werden.
  - Paare werden gemeinsam untergebracht.
  - Jeder/m Bewohner\*in steht ein abschließbares Zimmer zur Alleinnutzung zur Verfügung.
  - Die baulichen Maßnahmen sind nach dem Prinzip der Barrierefreiheit umgesetzt.
  - Jede Notunterkunft entspricht den Brandschutzbestimmungen.
  - Die Gestaltung des Wohnumfeldes ist nach Aspekten der Sicherheit und Unfallvermeidung vorgenommen. Dazu gehören als Minimum Beleuchtung und Notausgang. Die Erreichbarkeit bei Notfällen (Polizei, Feuerwehr, Krankenwagen) ist gewährleistet, z. B. durch einen Notfallknopf.
- Jedes Zimmer ist eingerichtet mit Bett inklusive Kopfkissen und Bettdecke (frische Bettwäsche), Matratze, Schrank, Tisch, Stuhl, Deckenlampe und einem Sichtschutz vor den Fenstern.
  - Jede Notunterkunft verfügt über eine Kochgelegenheit, eine Spüle und einen Kühlschrank mit abschließbaren Fächern.
  - Jede Notunterkunft ist beheizbar. Kohle- oder Holzöfen entsprechen aufgrund der damit verbundenen Risiken nicht dem Standard.
  - Es besteht die Möglichkeit zur Nutzung einer Waschmaschine und eines Wäschetrockners in den nach Geschlechtern getrennten Bereichen.
  - Es besteht die Möglichkeit, Wertsachen diebstahlgeschützt aufzubewahren.
  - Zur Sicherung der Informationsvermittlung verfügt die Notunterkunft über einen gemeinschaftlichen Fernseher.
- In jeder Notunterkunft steht in Abhängigkeit zu der Anzahl der zur Verfügung stehenden Betten mindestens ein Bad mit Dusche, WC und Waschbecken mit Warm- und Kaltwasser zur Verfügung.
  - Eine geschlechtsspezifische Nutzung von Sanitäreinrichtungen bedarf der Trennung durch abschließbare Kabinen zur Wahrung und zum Schutz der Intimsphäre.
  - In jeder Notunterkunft stehen Bettwäsche und Handtücher zur Verfügung.
  - Zur Erstversorgung stehen Hygienekits zur Verfügung.
  - Für die Reinigung der eigenen Räume sind die Bewohner\*innen verantwortlich. Für die tägliche Grundreinigung der gemeinschaftlich genutzten Räumlichkeiten ist die Betreiberin/der Betreiber verantwortlich. Eine Grundreinigung (inklusive Bettdecke und Kissen) erfolgt grundsätzlich nach jedem Auszug.

#### Darüber hinaus gehende frauenspezifische Standards

- Für weibliche Nutzer ist eine von Männern getrennte Unterkunft gesichert.
- Für Frauen steht ein eigener, separater Sanitärbereich zur Verfügung.
- Als besonders vulnerable Gruppe ist darauf zu achten, dass der Schutz von Leib und Leben gewahrt ist.

#### Ergänzende strukturelle und organisatorische Rahmenbedingungen

- Es besteht eine Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr.
- Es besteht ein externes, unabhängiges Kontrollinstrument/Kontrollgremium, welches die Einhaltung der Standards überprüft.

- Es existiert ein einrichtungsinternes Schutzkonzept, welches die Nutzer\*innen vor Diskriminierung, Ausbeutung und Gewalt schützt<sup>24</sup>.
- Um die Bildung von sozialen Brennpunkten zu vermeiden, ist eine Begrenzung der Belegung von Notunterkünften ab einer noch zu benennenden Größe zwingend erforderlich.
- Es besteht eine geregelte Kooperation zwischen Polizei/ Ordnungsamt und der Fachberatungsstelle für die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII, insbesondere um den Zugang zum Hilfesystem und zu pädagogischen, geschlechtersensiblen und altersangemessenen Angeboten sicherzustellen.

## 5. Einbindung der Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII

Die ordnungsrechtliche Unterbringung einer Person geht oft mit langfristigen sozialen Problemen einher<sup>25</sup> und entsteht in einem „multifaktoriellen Bedingungsgefüge“<sup>26</sup>. Einige Personen erfahren im Vorfeld oder währenddessen soziale Isolation, finanzielle Probleme, gesundheitliche Einschränkungen und weitere Herausforderungen. Ihre Resilienz ist gemindert und die Lebenssituation kann nicht alleine überwunden werden. In diesen Fällen ist es kaum möglich, dass die Menschen eigenständig aus der Notunterkunft ausziehen. Gesellschaftliche Exklusion ist die Folge. Die Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII sind Wiedereingliederungsmaßnahmen, die die Personen befähigt, die besonderen sozialen Schwierigkeiten zu überwinden und gesellschaftliche Inklusion zu erfahren.

*„Je eher die Hilfe ansetzt, desto schneller und auch kostengünstiger kann sie wirksam werden“<sup>27</sup>.*

Frauen stellen unter den Nutzer\*innen der Notunterkünfte eine gesonderte Personengruppe dar. Einerseits sind sie von den teils unhaltbaren Zuständen in Notunterkünften, wie Gemeinschaftsbäder, gemischtgeschlechtliche Unterbringung in einem Zimmer und Gewalt stärker betroffen. Andererseits stellt es für Frauen eine größere Hürde dar, Hilfen in Anspruch zu nehmen: Innerhalb der Hilfe für Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten sind die Frauen zu 27,2% in niedrigschwelligen Angeboten vertreten. Im Betreuungskontext, in dem ein Antrag bei dem Leistungsträger notwendig ist, reduziert sich die Inanspruchnahme auf 18,2% im ambulanten Bereich, 8,4% in der stationären Hilfe und 6,7% in der nachgehenden Hilfe<sup>28</sup>. Eine Befragung der Nutzerinnen und Sozialarbeiterinnen der Beratungsstellen im Bereich der ZBS Niedersachsen, Regionalvertretung Osnabrück<sup>29</sup>, belegt, dass die Hürde für die Nutzung von niedrigschwelligen Angeboten hin zu Angeboten mit Kostenanerkennung in der Offenbarung der besonderen Lebenssituation gegenüber fremden Personen liegt. Dabei ist die Ambivalenz zwischen „Hilfe im niedrigschwelligen Kontext suchen“ und „die Auseinandersetzung mit der persönlichen Lebenslage“ für wohnungslose Frauen oftmals kaum auszuhalten und verdeutlicht in vielen Fällen ihre Zerrissenheit. Diese ist oftmals ein bedeutendes Merkmal der Biografie von wohnungslosen Frauen. In der Ambivalenz liegt eine Herausforderung und Ressource gleichermaßen, die im Hilfeprozess

<sup>24</sup> S. hierzu Heike Rabe, Claudia Engelmann (2019): Umsetzung der Istanbul-Konvention – Gewaltschutz in der Wohnungslosenhilfe. In: wohnungslos, 3. Quartal 2019, S. 94 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Ruder/ Bätge (2018)

<sup>26</sup> Wesselmann (2009): S. 39

<sup>27</sup> Ruder/ Bätge (2018): S. 246

<sup>28</sup> Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen: Statistikbericht 2018 – Hilfe für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten in Niedersachsen, Osnabrück, Dezember 2018, S. 11

<sup>29</sup> AK Frauen der ZBS Niedersachsen der Region West (10.07.2018): Zusammenfassung der Auswertung der Fragebögen zum Thema „Frauen in der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII“, der Bedarfe sowie der Einschätzung der Mitarbeitenden, S. 2.

berücksichtigt, eingebunden und reflektiert werden sollte<sup>30</sup>. Ferner „zeigt sie im Umgang mit ihnen den subjektiven Wunsch, ihre Lebenslage nach ihren Vorstellungen zu verbessern“<sup>31</sup>.

Eine aktuelle Forschung der Hochschule Düsseldorf belegt empirisch, dass Nutzerinnen der Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII frauenspezifischen Angeboten eine besondere Gewichtung beimessen. Hinzu kommt, dass für Frauen mit Gewalterfahrungen „geschlechtsgetrennte Angebote elementar“<sup>32</sup> sind. Die Forschung befürwortet deutlich, frauenspezifische Angebote der Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII aufzubauen, zu erhalten und auszubauen.

Zusammengefasst lassen sich die Ergebnisse des Forschungsprojekts dahingehend interpretieren, dass für Frauen in Notunterkünften ein niedrigschwelliges Angebot zur Verfügung stehen muss, damit sie die besonderen sozialen Schwierigkeiten, die Wohnungslosigkeit und gesellschaftliche Exklusion überwinden. Dies sollte in Anbetracht der Istanbuler Konvention, dem Grundgesetz sowie den Menschenrechten schnellstmöglich Umsetzung finden.

## 6. Empfehlung

Der Verlust der eigenen Wohnung, unabhängig der persönlichen Lebenslage, des Geschlechts oder der Gründe hierfür, ist für Betroffene eine besondere Belastung. Verfügt der- bzw. diejenige über ein gutes Netzwerk und/oder ein gutes Einkommen, kann die Zeit der Suche einfacher überbrückt werden. Für diejenigen, die z. B. kaum über finanzielle Ressourcen verfügen, eine geringe Rente beziehen, die zum Personenkreis gehören, die auf Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind oder zu den vulnerablen Gruppen gehören, gestaltet sich die Suche nach einer neuen Wohnung sehr schwierig. Der Mangel an (bezahlbaren) Wohnraum ist mittlerweile ein großes Hemmnis, um zeitnah ein neues Zuhause zu finden. Dies trifft nicht nur auf die Betroffenen zu: auch die Verantwortlichen für die ordnungsrechtliche Unterbringung kommen an ihre Grenzen durch den längeren Verbleib in den Notunterkünften.

*„Jeder Mensch hat ein Anrecht auf eine Notunterbringung, die die im Grundgesetz verankerten Rechte, wie das Recht auf Leben, auf Gesundheit und auf körperliche Unversehrtheit, das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, das Grundrecht auf Ehe, Familie, Mutterschutz und die Verpflichtung zu kindwohlgerichtetem Handeln achtet, respektiert und schützt“<sup>33</sup>.*

Die Einhaltung und die Achtung der unveräußerlichen, dauerhaften Grundrechte verlangt ein gesellschaftliches und politisches Umdenken zum einen im Hinblick auf die Einhaltung und Umsetzung von menschenwürdigen Mindeststandards in den Notunterkünften und zum anderen hinsichtlich des Umgangs und den Blick auf die Betroffenen.

Daher wird die schnellst mögliche und konsequente Umsetzung der in diesem Eckpunktepapier formulierten Standards der Unterbringung empfohlen. Angeregt wird auch eine Kooperation zwischen den Gemeinden und den unterstützenden Diensten der Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII zu realisieren, damit gemeinsam (regionale) Lösungen erarbeitet werden. Darüber hinaus wird empfohlen, die Konzeptionierung und Schaffung spezifischer Angebote für wohnungslose Frauen zu forcieren.

---

<sup>30</sup> Vgl. Wesselmann (2009)

<sup>31</sup> Wesselmann (2009): S. 280

<sup>32</sup> Haupttrich, Kai (2019): Hilfen für wohnungslose Frauen. In: wohnungslos 3/2019, Heft 3, 61. Jahrgang, S. 89

<sup>33</sup> Ruder/Bätge (2018): S. 12