



Obdachlosigkeit in Kommunen

**Ratgeber mit Mustern, Beispielen
und Rechtsprechungshinweisen**

5. Auflage

Obdachlosigkeit in Kommunen

Ratgeber mit Mustern, Beispielen und
Rechtsprechungshinweisen

Dr. Eugen Ehmann
Regierungspräsident von Unterfranken a.D.
5., überarbeitete und aktualisierte Auflage, 2025

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

5. Auflage 2025
ISBN 978-3-415-07573-3

© 1997 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Titelfoto: © Sam – stock.adobe.com | Satz: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe | Druck und Bindung: Laupp & Göbel GmbH, Robert-Bosch-Straße 42, 72810 Gomaringen

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

2. Obdachlosigkeit und verwandte Begriffe

2.1	Notwendige Unterscheidungen	27
2.2	Nichtsesshafte	27
2.3	Wohnungslose	29
2.4	Obdachlose.	30
2.5	Mittellose Personen	31
2.6	Wohnungsnotfälle	33
2.7	Zahl der Betroffenen	34

2.1 Notwendige Unterscheidungen

Zwischen den nur scheinbar identischen Begriffen „nichtsesshaft – wohnungslos – obdachlos“ muss eine Gemeinde sehr genau unterscheiden. Der Grund: Nichtsesshaften muss die Gemeinde nur sehr eingeschränkt helfen, lediglich Wohnungslosen überhaupt nicht, tatsächlich Obdachlosen dagegen immer.

Auch die Begriffe „obdachlos“ und „mittellos“ dürfen nicht vermengt werden. Sicher sind viele Obdachlose auch mittellos – aber keineswegs alle!

Der Begriff „Wohnungsnotfälle“ vermag den Blick für soziale Hintergründe zu schärfen, eignet sich aber nicht als rechtliche Abgrenzung dafür, wann eine Gemeinde eingreifen muss.

2.2 Nichtsesshafte

Beim Begriff des Obdachlosen denkt man zunächst meist an die im Volksmund so genannten „Penner“ (Landstreicher, Sandler, Tippelbrüder, Berber⁷), also Personen ohne feste Unterkunft, die von Ort zu Ort ziehen. Ge-

⁷ Zur Geschichte dieser und anderer Begriffe siehe Ayaß, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2013, S. 90. Speziell zum Begriff „Berber“ ebenda S. 98; diese laut Ayaß „selbstbewusste Eigenbezeichnung“ von Menschen, die auf der Straße leben, entstand in den 1970er-Jahren. Leider finden sich selbst in amtlichen Publikationen ausgesprochen unzuverlässige Aussagen zur Geschichte von Begriffen. So behauptet die nordrhein-westfälische „Handreichung Wohnungsnotfallhilfen im SGB II“, S. 9, der Begriff „nichtsesshaft“ gehöre der nationalsozialistischen Verwaltungssprache an. In Wirklichkeit reicht die Geschichte des Begriffs bis in das 19. Jahrhundert zurück, siehe Kiebel, „nichtsesshaft“ – ein Begriff wird in Kürze 100 Jahre alt, in: Gefährdetenhilfe 1993, S. 24–26. Im Nationalsozialismus weitaus bedeutsamer war der Begriff „Asozialer“, siehe Ayaß, „Asoziale“ im Nationalsozialismus. Wer damit belegt wurde, riskierte die Unter-

2. Obdachlosigkeit und verwandte Begriffe

rade diese Personen gelten aber im Rechtssinn normalerweise nicht als obdachlos.⁸ Zu den Obdachlosen zählt nämlich nur, wer sich um eine dauerhafte Unterkunft bemüht. Genau daran fehlt es beim Nichtsesshaften aber typischerweise. Er gibt sich damit zufrieden, bei Bedarf (etwa in kalten Nächten) kurzzeitig ein Dach über dem Kopf zu haben. Mehr verlangt er nicht, aus welchen Motiven auch immer.⁹

Ein Nichtsesshafter wird erst dann zum Obdachlosen, wenn er glaubwürdig erklärt, dass er die nicht sesshafte Lebensweise aufgeben will und nach einer dauerhaften Unterkunft sucht. Dann muss ihn die Gemeinde an sich, also rein rechtlich gesehen, wie jeden anderen Obdachlosen behandeln und ihn unterbringen. In der Praxis funktioniert das regelmäßig nicht. Meist will ein Nichtsesshafter diese Lebensweise erst beenden, wenn er jahrelang so gelebt hat, sich nur noch schwer in andere Verhältnisse einfügen kann und gesundheitlich angeschlagen ist. Diese Situation verlangt besondere Hilfen,¹⁰ etwa die Unterbringung in einer Wohneinrichtung mit Betreuung. Die Sozialämter vermitteln solche Einrichtungen.¹¹

Nichtsesshaften in akuten Notsituationen (etwa bei starker Kälte) muss die Gemeinde durch eine vorübergehende Unterkunft helfen („Schlafstatt“). Eine solche kurzfristige Notaufnahme etwa in Kälteschutzräumen bei strengem Frost betrifft Personen, die gerade nicht obdachlosenrechtlich unterzu-

bringung in einem Arbeitszwangslager, im schlimmsten Fall sogar in einem Konzentrationslager.

- 8 So Ziff. 2.3/Erster Spiegelstrich der bayerischen Empfehlungen a.F. vom 15.2.1982, MABL Nr. 7/1982, S. 148. Die jetzt geltende Fassung der Empfehlungen (siehe Anhang) erörtert die Frage nicht mehr ausdrücklich. *Huttner*, Unterbringung, S. 33, verwendet den Begriff „Obdachlose“ auch für diesen Personenkreis und spricht insoweit von „freiwilliger Obdachlosigkeit“; ebenso *Ruder*, NVwZ 2001, 1223, 1224 sowie *Ruder/Bätge*, Obdachlosigkeit, S. 9 und S. 16. Abgesehen davon, dass der Begriff der Freiwilligkeit in diesem Zusammenhang sehr fragwürdig erscheint, stellen Obdachlose im Sinne der Definition bei 2.4 einerseits und Nichtsesshafe andererseits die Verwaltung und auch die Sozialarbeit vor grundlegend andere Anforderungen. Aus diesen Gründen sollten beide Begriffe klar unterschieden werden.
- 9 Näheres dazu bei *Brüchmann u.a.*, Wohnungslose ohne Unterkunft, S. 60–63; dort auch als Tabelle 34 auf S. 62 die instruktiven Ergebnisse einer direkten Befragung von Betroffenen.
- 10 Zu Recht betonen die bayerischen Empfehlungen für das Obdach- und Wohnungslosenwesen (siehe Anhang), Nr. 4.1 Satz 4, dass das Sicherheits- und Polizeirecht gerade keine sozialen Hilfen vorsieht und dass deshalb mit der Unterbringung in einer Notunterkunft die soziale Beratung und Betreuung der Betroffenen einhergehen sollte.
- 11 Siehe insoweit auch §§ 67, 68 SGB XII (früher § 72 BSHG), wonach die Sozialämter besondere Hilfen zu gewähren haben, die auf die spezifischen Verhältnisse solcher Personen zugeschnitten sind. Details siehe *Ehmann*, in: *Fasselt/Schellhorn*, Handbuch Sozialrechtsberatung, § 12 Rn. 29–40.

bringen sind.¹² Obdachlose haben dagegen Anspruch auf ganztägige Unterbringung (→ siehe Teil 3.1.2.1).

2.3 Wohnungslose

Wohnungslos und obdachlos ist nicht dasselbe, obwohl die Begriffe im alltäglichen Sprachgebrauch oft gleichgesetzt werden.¹³

Wohnungslos ist jeder, der nicht über Räume verfügt, an denen er ein Nutzungsrecht hat und die zum Wohnen (also vor allem zum Aufenthalt, Schlafen, Kochen und Essen) geeignet sind.¹⁴ Wohnungslos können auch Personen sein, die zum Beispiel gefälligkeitshalber von Verwandten oder Freunden aufgenommen wurden. Sie haben zwar keine Wohnung, aber sehr wohl ein Obdach.¹⁵

Obdachlosigkeit bedeutet dagegen im Ergebnis, dass der Betroffene gegen seinen Willen auf der Straße steht.

Gemeinden dürfen diese Abgrenzung jedoch nicht dazu missbrauchen, um eine tatsächlich gegebene Obdachlosigkeit mit einer rein formalistischen Argumentation in eine bloße Wohnungslosigkeit umzudeuten.

Beispiel

Eine Gemeinde hatte den Betroffenen als Obdachlosen untergebracht. Wegen seiner psychischen Situation wurde er am 22.5.2015 in ein psychiatrisches Krankenhaus aufgenommen. Als seine Entlassung bevorstand, beantragte sein Betreuer am 22.7.2015 bei der Gemeinde seine erneute Unterbringung als Obdachloser. Um erneute gesundheitliche Krisen zu vermeiden, verfolgt das Krankenhaus den Grundsatz, dass es Patienten „nicht in die Obdachlosigkeit entlässt.“ Die Gemeinde vertritt die Auffassung, dass der Betroffene somit nicht als obdachlos anzusehen sei. Am 2.9.2015, dem Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung, hielt er sich deshalb nach wie vor im Krankenhaus auf.

12 So zutreffend BayVGH, Beschl. v. 4.4.2017 – 4 CE 17.615, Rn. 8.

13 Die bayerischen Empfehlungen (siehe Anhang), Nr. 2 Satz 1 weisen zutreffend darauf hin, dass die beiden Begriffe „weder tatsächlich noch rechtlich gleichbedeutend“ sind.

14 Zum weit über den Aspekt der Obdachlosigkeit im Rechtssinn hinausgehenden Thema Wohnungslosigkeit siehe als erster Einstieg bundesweit vor allem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Wohnungslosenbericht 2022 und ausgerichtet auf Nordrhein-Westfalen *Brüchmann u.a.*, Wohnungslose ohne Unterkunft.

15 Die Bezeichnung solcher Personen als „verdeckt Wohnungslose“ beschreibt ihre Situation treffend. Siehe dazu *Brüchmann u.a.*, Wohnungslose ohne Unterkunft und verdeckt Wohnungslose, S. 10, die darunter Personen verstehen, die in der Wohnung von Bekannten oder Verwandten untergekommen sind, dort aber nicht einen ständigen Wohnsitz haben, sondern aufgrund einer Wohnungsnotlage dort Zuflucht suchen. Oft findet man dafür auch die Bezeichnungen „Sofa-Hopping“ oder „Couch-Surfing“, siehe ebenda S. 15.

Das Gericht verfügte per einstweiliger Anordnung, dass die Gemeinde den Betroffenen sofort als Obdachlosen unterbringen muss. Dass er obdachlos ist, liegt aus der Sicht des Gerichts auf der Hand, denn „Ziel eines stationären Krankenhausaufenthalts ist die Heilung oder Linderung einer Krankheit und nicht die Bewahrung vor Obdachlosigkeit.“ Es sei dabei offensichtlich, dass „ein stationärer Aufenthalt in einem psychiatrischen Krankenhaus ohne entsprechende medizinische Erforderlichkeit nicht auf unabsehbare Zeit fort dauern kann.“¹⁶

2.4 Obdachlose

Obdachlos ist, wer

- akut keine Unterkunft hat (*Fallgruppe 1*),
- vom Verlust seiner gegenwärtigen Unterkunft bedroht ist (*Fallgruppe 2*),
- lediglich eine menschenunwürdige Unterkunft hat (*Fallgruppe 3*).¹⁷

Hinzukommen muss außerdem bei allen drei Fallgruppen, dass der Betroffene diesen Zustand aus eigenen Kräften nicht ändern kann, die Hilfe durch Selbsthilfe also nicht möglich ist.¹⁸

Die praktische Bedeutung der drei Fallgruppen hat sich in den letzten Jahren unterschiedlich entwickelt:

Fallgruppe 1 (akutes Fehlen einer Unterkunft) war bis vor wenigen Jahren nicht allzu häufig. Typisch erschien dabei der doch eher seltene Fall des jungen Erwachsenen (18 bis 25 Jahre alt), der bisher bei den Eltern gewohnt hat und nach einem Streit hinausgeworfen wurde. Inzwischen hat Fallgruppe 1 jedoch stark zugenommen.

Dabei geht es zum einen um ukrainische Kriegsflüchtlinge, die direkt aus der Ukraine kommen und keine Wohnung in Deutschland haben oder finden können. Diese Personen haben – anders als Asylbewerber – keinen

16 VG Augsburg, Beschl. v. 2.9.2015 – 7 E 15.1126; die Zitate finden sich in Rn. 29 der Entscheidung.

17 So die klare Untergliederung in Nr. 2.1 der bayerischen Empfehlungen für das Obdachlosenwesen, alte Fassung v. 4.7.1997 (AllMBL. Nr. 16/1997, S. 518; auch abgedruckt als Anlage 1 zur 4. Auflage 2020 dieses Buchs). Inhaltlich identisch, aber weniger klar die aktuell gültigen bayerischen Empfehlungen für das Obdach- und Wohnungslosenwesen (siehe Anhang), Nr. 2 Satz 2 i. V. m. Nr. 4.1 Satz 1. Vielfach meint die Literatur auch, den Begriff ohne Definition voraussetzen zu dürfen, vgl. als Beispiel Ewer/v. Detten, NJW 1995, 353. *Huttner*, Unterbringung S. 26 verwendet der Sache nach dieselben Kriterien wie die alten und neuen bayerischen Empfehlungen für das Obdach- und Wohnungslosenwesen.

18 Bayerische Empfehlungen für das Obdach- und Wohnungslosenwesen (siehe Anhang), Nr. 2 Satz 5. Ausführlich dazu unten Teil 4!

Anspruch auf Unterbringung in einer staatlichen Unterkunft. Damit sind sie ab ihrer Ankunft in Deutschland als obdachlos anzusehen, wenn sie noch nicht einmal vorübergehend irgendwie unterkommen können.

Eine weitere typische Fallgruppe sind Personen, die im Rahmen eines nach den Maßstäben des Ausländerrechts rechtmäßigen Familiennachzugs aus dem Ausland nach Deutschland kommen. Das bereits in Deutschland befindliche Familienmitglied, zu dem sie nachziehen, ist manchmal ohnehin selbst schon obdachlos. Noch häufiger verfügt es zwar über eine Wohnung, doch reicht diese von der Größe her nicht annähernd aus, um die weiteren Mitglieder der Familie unterzubringen. In beiden Konstellationen sind die zuziehenden Personen ab ihrer Ankunft in Deutschland obdachlos.¹⁹

Fallgruppe 2 (drohender Verlust einer gegenwärtig noch vorhandenen Unterkunft) tritt zahlenmäßig nach wie vor am häufigsten auf.

Standardfall: Nachdem es zu Mietrückständen gekommen ist, klagt der Vermieter beim Amtsgericht erfolgreich auf Räumung der Wohnung. Die Zwangsräumung durch den Gerichtsvollzieher steht bevor; der Termin ist bereits anberaumt. Hiervon sind häufig (aber keineswegs nur!) Familien betroffen.²⁰

Fallgruppe 3 (zwar vorhandene, aber menschenunwürdige Unterkunft) tritt am seltensten auf.

Im Einzelfall kann sie aber auch Personen treffen, die kaum je daran denken würden, obdachlos zu werden.

Beispiel

Ein Wohngebäude erweist sich überraschend als asbestverseucht und muss wegen Gesundheitsgefährdung sofort geräumt werden. Solche Fälle sind selbst schon in Villenvierteln vorgekommen. Es ist davon auszugehen, dass sich Villeninhaber durchweg selbst helfen können, eine dort in einem Dachzimmer wohnende Hausangestellte möglicherweise aber nicht.

2.5 Mittellose Personen

Keineswegs alle Obdachlose sind auch mittellos! Die Gleichsetzung von „obdachlos“ und „mittellos“ ist unzutreffend. Zu ihr kommt es vor allem

19 Details siehe Teil 3.1.4!

20 Laut Huttner, Unterbringung, S. 31/32 werde in der Praxis vielfach angenommen, bei Einzelpersonen könne grundsätzlich keine Obdachlosigkeit ent-/bestehen. Er lehnt diese Meinung zu Recht als „nicht richtig“ ab.

2. Obdachlosigkeit und verwandte Begriffe

deshalb, weil der allgemeine Sprachgebrauch fälschlicherweise den nicht arbeitenden herumziehenden Nichtsesshaften als den typischen Obdachlosen ansieht. Das wurde schon oben kritisiert. Eine solche Vermengung der Begriffe kann für eine Gemeinde finanziellen Schaden nach sich ziehen:

- Ist ein Obdachloser tatsächlich mittellos, so wird er im Allgemeinen Anspruch auf Sozialleistungen haben, mit deren Hilfe der Obdachlose die Kosten für eine Unterbringung als Obdachloser ganz oder teilweise tragen kann.²¹ Unter Umständen kann die Gemeinde sogar erreichen, dass der Sozialleistungsträger die Kosten der Unterkunft direkt und ohne „Zwischenschaltung“ des Obdachlosen übernimmt.
- Verfügt der Obdachlose dagegen über ausreichende eigene Mittel, wird ihm der Sozialhilfeträger keine Hilfe gewähren. In diesem Fall kann die Gemeinde die Kosten für die Unterkunft nur gegenüber dem Obdachlosen selbst geltend machen. Das sollte sofort geschehen, um Forderungsausfälle zu vermeiden.

In ihrem eigenen Interesse sollte die Gemeinde immer genau darauf achten, ob der Obdachlose über eigene Mittel verfügt oder nicht. Sonst kann folgende Situation eintreten: Der Sozialleistungsträger verweigert aus welchen Gründen auch immer die Übernahme der Kosten. Der Obdachlose wiederum hat die Mittel, über die er beim Eintreten der Obdachlosigkeit noch verfügte, in dem Zeitpunkt, zu dem die Gemeinde entstandene Kosten geltend macht, bereits verbraucht.

Sozialleistungen werden regelmäßig nur auf Antrag der betroffenen Person gewährt. Sie hat im antragsverfahren – teils erhebliche – Mitwirkungspflichten. Verletzt sie diese Pflichten, kann dies dazu führen, dass ihr Leistungen, die ihr an sich durchaus zuständen, nicht gewährt werden.²² Im Ergebnis geht das zulasten der Gemeinde, da auch für sie bei einem mittellosen Obdachlosen „nichts zu holen“ ist. Als Teil der Verpflichtung des Obdachlosen zur Selbsthilfe sollte die Gemeinde daher von Anfang an einfordern, dass der Obdachlose erforderliche Anträge stellt und sich dies von ihm auch nachweisen lassen.

21 Zu Details siehe vor allem Teil 4.2.2!

22 Auf diese Gefahr weisen die bayerischen Empfehlungen für das Obdach- und Wohnunglosenwesen (siehe Anhang), Nr. 3.1.2 Satz 17 ausdrücklich hin.

2.6 Wohnungsnotfälle

Der Deutsche Städtetag hat den sehr weiten Begriff der „Wohnungsnotfälle“ in die Diskussion eingebracht.²³ Er soll nach der ursprünglichen Definition des Begriffs²⁴ folgende Personengruppen umfassen:

- Nichtsesshafte (Wohnungslose).
- Amtlich registrierte Obdachlose, die aufgrund ordnungsrechtlicher Verfügung, Einweisung oder sonstiger Maßnahmen der zuständigen Behörde in kommunalen Obdachlosenunterkünften, in Einrichtungen freier Träger oder gewerblichen Unterkünften (z.B. Hotels oder Pensionen) untergebracht sind, die also ein – wenn auch behelfsmäßiges – Obdach haben.
- Wohnungslose Personen, die in Heimen, Anstalten, stationären Einrichtungen, Frauenhäusern, bei Freunden oder Verwandten leben und dringend eine Wohnung suchen.
- Aussiedler, die in der ersten Zeit nach der Einreise in behelfsmäßigen Unterkünften untergebracht sind.
- Haushalte, denen aufgrund einer Räumungsklage der Wohnungsverlust droht.
- Personen, die in schwierigen oder unakzeptablen Wohnverhältnissen leben, etwa in baulich unzumutbaren, gesundheitsgefährdenden, schlecht ausgestatteten oder überbelegten Wohnungen oder in konfliktbelasteten Familien- oder Partnerschaftsbeziehungen.

Die Palette der Beispiele weitet den Blick für die vielen Formen der Wohnungsnot in unserer Gesellschaft. Sie bietet aber keine Grundlage für die Beantwortung etwa der Frage, ob eine Gemeinde als „Obdachlosenbehörde“ zum Tätigwerden verpflichtet ist oder nicht. Denn ein Wohnungsnotfall soll unter bestimmten Voraussetzungen ausdrücklich auch vorliegen können, wenn jemand (noch) in einer eigenen Wohnung lebt.²⁵ Dann besteht jedoch regelmäßig gerade keine Obdachlosigkeit. Seinen legitimen Platz hat dieser Begriff daher in der Präventionsarbeit, die Obdachlosigkeit verhindern soll.

23 Siehe das Konzept „Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten“, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 21, Köln 1987 sowie die Darstellung in BT-Drs. 13/5226 vom 4.7.1996 (Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit), S. 2.

24 Zur späteren Aktualisierung des Begriffs und seiner heutigen Fassung siehe ausführlich und m. w. N. MAGS NRW, Wohnungsnotfallhilfen, Kap. 4.1 (Was ist ein „Wohnungsnotfall“?).

25 So MAGS NRW, Wohnungsnotfallhilfen, S. 20.

2.7 Zahl der Betroffenen

Eine bundesweite Statistik gab es jahrzehntelang nicht.²⁶ Vorstöße, eine bundesweite amtliche „Statistik zur Erfassung der Obdach- und Wohnungslosigkeit“ einzuführen, führten erst 2020 zu dem Erfolg, dass ein „Wohnungslosenberichterstattungsgesetz“²⁷, abgekürzt als WoBerichtsG, geschaffen wurde.²⁸

Diese Statistik wird jährlich durchgeführt (§ 1 WoBerichtsG). Sie erfasst insbesondere Daten über Personen, denen wegen Wohnungslosigkeit (zur Definition dieses Begriffs siehe § 3 Abs. 1 WoBerichtsG) von Gemeinden oder Gemeindeverbänden Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind (§ 3 Abs. 2 WoBerichtsG). Dies soll die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung durch die Gemeinden abbilden, denn auskunftspflichtig sind insofern die nach Landesrecht für diese Art der Unterbringung zuständigen Stellen (§ 6 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 WoBerichtsG). Alle zwei Jahre hat die Bundesregierung einen Bericht mit Analysen über Umfang und Struktur der Formen von Wohnungslosigkeit zu veröffentlichen. Das geschah erstmals im Jahr 2022.²⁹

Von Anfang an war klar, dass diese amtliche Statistik nicht alle Personen erfassen kann, die als wohnungslos einzustufen sind.³⁰ Die Bundesarbeits-

26 So die Feststellung in: Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, S. 171 mit Fn. 106; Bestätigung durch eine Mail des Statistischen Bundesamtes vom 3.3.2004 an den Verfasser: „Im Rahmen der amtlichen Statistik werden ... keine Feststellungen getroffen.“ Der Zweite Armuts- und Reichtumsbericht aus dem Jahr 2005 berichtete dann von ersten ernsthaften Bemühungen, die statistische Erfassung mit verschiedenen Mitteln zu verbessern (S. 172 mit Fn. 208).

27 Gesetz vom 4.3.2020, BGBl. I S. 437 (seither mehrfach geändert).

28 Zur Vorgeschichte dieses Gesetzes siehe zunächst den erfolglosen Antrag von Abgeordneten der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BT-Drs. 18/7547 v. 17.2.2016. Zu dessen Ablehnung siehe BT-Drs. 18/11000 v. 25.1.2017 sowie das Bundestags-Plenarprotokoll 18/215, S. 21578A – 21583A. 2019 hat die Bundesregierung schließlich den Entwurf für ein „Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen“ vorgelegt (BR-Drs. 463/19 v. 27.9.2019), der dann Gesetz wurde.

29 Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit. Wohnungslosenbericht 2022.

30 Siehe die Begründung des Entwurfs für das WoBerichtsG, BR-Drs. 463/19 v. 27.9.2019, erster Absatz der Einzelbegründung zu § 3, wonach „nicht alle Personen einbezogen werden können, die per Definition als wohnungslos einzustufen sind.“ Im letzten Absatz der Einzelbegründung zu § 3 heißt es: „Ebenfalls nicht in die Erhebung einbezogen sind Obdachlose, die ohne jede Unterkunft auf der Straße leben. Eine Vollerfassung dieser Form von Wohnungslosigkeit würde große Herausforderungen nach sich ziehen. So kommt auch eine Studie des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 1998 zu dem Schluss, dass der Aufwand für die Einbeziehung dieser Gruppe in die amtliche Statistik nicht vertretbar wäre.“

gemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAGW) hat in einer Pressemitteilung erläutert, was dies im Detail bedeutet: „Nicht erfasst sind diejenigen, die in verdeckter Wohnungslosigkeit bei Familienmitgliedern, Freund:innen oder Bekannten unterkommen, sowie obdachlose Menschen, die ganz ohne Unterkunft auf der Straße leben. Auch Personen, die in Frauen- und Gewaltschutzhäusern unterkommen, ganzjährig in Wohnwagen, auf Campingplätzen oder auf Kleingartenparzellen leben oder auf eigene Kosten in Billigpensionen, Schlichthotels oder Monteurswohnungen wohnen, sind nicht enthalten.“³¹ Insofern erfüllt diese Statistik die hohen Erwartungen, die viele mit ihr verbunden hatten, nur in begrenztem Umfang.

Als Reaktion auf die Lücken der Bundesstatistik nach dem WoBerichtsG veröffentlichte die BAGW im Jahr 2023 erstmals eine ergänzende „Hochrechnung zur Zahl der wohnungslosen Menschen in Deutschland“. Sie soll künftig jährlich erstellt werden und tritt an die Stelle der bisherigen Statistikberichte zu Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit³², welche die BAGW von 1990 bis 2021 – in der Regel jährlich – veröffentlicht hatte.

Interessant erscheint ein kurzer Blick in die Historie. Schon vor Jahrzehnten wurde auf einer aus heutiger Sicht sehr schmalen Datenbasis festgestellt,³³ vieles spreche dafür, dass jedenfalls im großstädtischen Bereich trotz aller Bemühungen die Zahl der Obdachlosen kaum jemals unter 0,5 % der Bevölkerung sinken werde. Frappierend erscheint, dass sich auch die durch die Bundesstatistik nach dem WoBerichtsG für Deutschland als Ganzes ermittelten Zahlen in dieser Größenordnung bewegen.³⁴

31 BAGW, Pressemitteilung vom 15.7.2024: „Neue Zahlen des Statistischen Bundesamtes sind alarmierend.“ Die Pressemitteilung ist im Internet verfügbar auf der Seite <https://www.bagw.de>.

32 Abrufbar unter www.bagw.de/de/publikationen/statistikberichte.

33 Hecker, Rechtsgrundlagen zur Obdachlosenunterbringung in Bayern, Dissertation Würzburg 1969, S. 13; dort S. 8–17 viele statistische Angaben aus teils unveröffentlichtem amtlichen Material (vor allem für München, Nürnberg und Würzburg).

34 Dies ergibt folgende überschlägige Rechnung: 2023 hatte Deutschland etwa 83 Millionen Einwohner. Zum Stichtag 31.1.2023 wies die Statistik nach dem WoBerichtsG 372.000 untergebrachte Personen aus. Dies ergibt bezogen auf die Gesamtbevölkerung rund 0,44 %. Würde man fiktiv von 500.000 untergebrachten Personen ausgehen, um etwaige Untererfassungen zu berücksichtigen, ergäbe sich ein Wert von rund 0,59 %.