

2 Obdachlosigkeit und verwandte Begriffe

2.1	Notwendige Unterscheidungen	25
2.2	Nichtsesshafte	25
2.3	Wohnungslose	27
2.4	Obdachlose	27
2.5	Mittellose Personen	28
2.6	Wohnungsnotfälle	29
2.7	Zahl der Betroffenen	30

2.1 Notwendige Unterscheidungen

Zwischen den nur scheinbar identischen Begriffen „nichtseshaft – 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, Berber¹), also Personen ohne feste Unterkunft, die von Ort zu Ort ziehen. Gera-

¹ 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 „nichtseshaft“ gehöre der nationalsozialistischen Verwaltungssprache an. In Wirklichkeit reicht die Geschichte des Begriffs bis in das 19. Jahrhundert zurück, siehe *Kiebel*, „nichtseshaft“ – 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 Unterbringung in einem Arbeitszwangslager, im schlimmsten Fall sogar in einem Konzentrationslager.

de diese Personen gelten aber im Rechtssinn normalerweise nicht als obdachlos.² 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 gar nicht.

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, etwa die Unterbringung in einer Wohneinrichtung mit Betreuung. Die Sozialämter vermitteln solche Einrichtungen.³

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 unterzubringen sind.⁴ Obdachlose haben dagegen Anspruch auf ganztägige Unterbringung (→ siehe Teil 3.1.2.1).

2 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 1) 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 Nichtsesshafte andererseits die Verwaltung und auch die Sozialarbeit vor grundlegend andere Anforderungen. Aus diesen Gründen sollten beide Begriffe klar unterschieden werden.

3 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.

4 So zutreffend BayVGh, Beschl. v. 4.4.2017 – 4 CE 17.615, RN 8.

2.3 Wohnungslose

Wohnungslos und obdachlos ist nicht dasselbe, obwohl die Begriffe im alltäglichen Sprachgebrauch oft gleichgesetzt werden.⁵ 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. 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.

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

2.4 Obdachlose

Eine bundesweit verwendbare Definition des Begriffes „obdachlos“ findet sich in Ziffer 2.1 der bayerischen Empfehlungen für das Obdachlosenwesen.⁶

Demnach ist obdachlos, wer

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

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.

Die praktische Bedeutung der drei Fallgruppen ist recht unterschiedlich:

Fallgruppe 1 (akutes Fehlen einer Unterkunft) ist nicht allzu häufig. Typisch erscheint dabei der Fall des jungen Erwachsenen (18 bis 25 Jahre alt), der bisher bei den Eltern gewohnt hat und nach einem Streit hinausgeworfen wurde.

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

⁵ Die sächsischen Empfehlungen (siehe Anhang 2) verwenden den Begriff „obdachlos“ nicht, sondern benutzen an seiner Stelle den Begriff „wohnungslos“ und definieren ihn in II.1 und II.2 so, wie die Rechtsprechung üblicherweise den Begriff „obdachlos“ definiert. Das ändert inhaltlich nichts.

⁶ Abgedruckt und kommentiert in Anhang 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 bayerischen Empfehlungen. Die sächsischen Empfehlungen (siehe Anhang 2) verwenden zwar durchgängig „wohnungslos“ statt „obdachlos“, weichen bei ihrer Definition in II.1 und II.2 inhaltlich aber ebenfalls nicht ab.

Standardfall: Nachdem es zu Mietrückständen gekommen ist, klagt der Vermieter beim Amtsgericht erfolgreich auf Räumung der Wohnung. Die Räumung durch den Gerichtsvollzieher steht bevor. Hiervon sind häufig (aber keineswegs nur!) Familien betroffen.⁷

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 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 Hilfe zum Lebensunterhalt (§ 27 SGB XII) haben. In diesem Fall kann die Gemeinde erreichen, dass ihr der zuständige Sozialhilfeträger die Kosten für die Unterkunft des Obdachlosen erstattet.⁸
- 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.

⁷ 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.

⁸ Siehe zu Details vor allem 4.2.2! Vgl. auch Gutachten des Neuen Deutschen Vereins vom 12.3.1991, NDV 1991, 203.

In ihrem eigenen Interesse sollte die Gemeinde immer darauf achten, ob der Obdachlose über eigene Mittel verfügt oder nicht. Sonst kann folgende Situation eintreten: Der Sozialhilfeträger verweigert 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.

2.6 Wohnungsnotfälle

Der Deutsche Städtetag hat den sehr weiten Begriff der „Wohnungsnotfälle“ in die Diskussion eingebracht.⁹ Er soll 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 bestimmte Gemeinde zum Tätigwerden verpflichtet ist oder nicht. Die Unschärfe des Begriffes erlaubt weder eine statistische Abgrenzung, noch eine exakte Bezifferung der von ihm erfassten Fälle.¹⁰ Deshalb wird auf diesen Begriff im Folgenden nicht mehr näher eingegangen.

⁹ Dargestellt in BT-Drs. 13/5226 vom 4.7.1996 (Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit), S. 2.

¹⁰ Siehe Lebenslagen in Deutschland, Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, X.1 (S. 172).

2.7 Zahl der Betroffenen

Die Frage, wie viele Personen von Obdachlosigkeit betroffen sind, ist schwer zu beantworten. Eine bundesweite Statistik gab es jahrzehntelang nicht.¹¹ Vorstöße, eine bundesweite „Statistik zur Erfassung der Obdach- und Wohnungslosigkeit“ einzuführen, führten erst 2020 zum Erfolg.¹² Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. veröffentlicht¹³ regelmäßig eine „Jahresschätzung“, bei der es sich aber – wie die Bezeichnung schon sagt – nur um eine eher grobe Schätzung handelt. Ihr liegt zudem ein sehr weiter Begriff der „Wohnungslosigkeit“ zugrunde, der deutlich über den Begriff „Obdachlosigkeit“ hinausgeht. Andererseits erfasst sie wegen der methodischen Probleme gerade die Personen nicht, die „auf der Straße“ leben.¹⁴ Dennoch greifen mangels besserer Quellen sowohl amtliche Veröffentlichungen¹⁵ wie auch eine Antwort auf eine parlamentarische Anfrage¹⁶ auf diese Schätzungen zurück.

Eine bayerische Erhebung¹⁷ behauptet, zum Stichtag 17.11.2003 hätten in Bayern 4.303 Alleinstehende gelebt, die nicht über eine eigene Wohnung

11 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 berichtet von Bemühungen, die statistische Erfassung mit verschiedenen Mitteln zu verbessern (S. 172 mit FN 208).

12 Siehe dazu den Antrag von Abgeordneten der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Bt-Drs. 18/7547 v. 17.2.2016 und zu dessen Ablehnung BT-Drs. 18/11000 v. 25.1.2017 sowie das Bundestags-Plenarprotokoll 18/215, S. 21578A – 21583A. Erst 2019 hat die Bundesregierung den Entwurf für ein „Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen“ vorgelegt (BR-Drs. 463/19 v. 27.9.2019), das dann auch verabschiedet wurde (siehe BGBl. I 2020 S. 437). Auch in diese Statistik werden jedoch ausdrücklich „nicht alle Personen einbezogen werden können, die per Definition als wohnungslos einzustufen sind.“ (so die Begründung zu § 3 des geplanten Gesetzes, erster Absatz). Es darf deshalb bezweifelt werden, ob diese Statistik die Hoffnungen erfüllen wird, die sie weckt.

13 Abrufbar unter www.bagw.de, Stichwort „Zahl der Wohnungslosen“.

14 Auch die von der Bundesregierung geplante „Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen“ wird diesen Personenkreis ausdrücklich nicht einbeziehen: „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.“ (So der Gesetzentwurf, BR-Drs. 463/19 v. 27.09.2019, Begründung zu § 3 des geplanten Gesetzes, letzter Absatz).

15 Siehe etwa Erster Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern 1999, S. 203.

16 Siehe Antwort vom Nr. 38 vom 25.11.2016 auf eine Schriftliche Frage der Abgeordneten Zimmermann (Zwickau), BT-Drs. 18/10443, S. 35. Die Antwort verwendet Angaben der Bundesarbeitsgemeinschaft aus dem Zeitraum 1995–2014 und stellt sie tabellarisch dar.

17 Landesarbeitsgemeinschaft der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege in Bayern, Umfang und Struktur alleinistehender Wohnungsloser in Bayern. Ergebnisse der Stichtagerhebung vom 17.11.2003.

verfügen, davon 49 % in der Landeshauptstadt München, 25 % im Städtedreieck Nürnberg/Fürth/Erlangen und nur 17 % in den 71 bayerischen Landkreisen. Gerade diese scheinbar exakte Erhebung warf mehr Fragen auf, als sie Antworten gab. So erfasste sie keine Obdachlosen, die zum Erhebungszeitraum in gemeindeeigenen Unterkünften untergebracht waren. Diese und andere methodische Schwächen vermeidet der „Datenreport: Soziale Lage in Bayern 2014.“ Er enthält umfassende Daten, die unter anderem nach Region, Geschlecht und Alter differenziert sind.¹⁸

Wie schon vor Jahrzehnten festgestellt,¹⁹ spricht vieles dafür, dass im großstädtischen Bereich trotz aller Bemühungen die Zahl der Obdachlosen kaum jemals unter 0,5 % der Bevölkerung sinken wird. Dabei bleibt aber auch das „flache Land“ keineswegs völlig von dem Phänomen verschont.

¹⁸ Datenreport: Soziale Lage in Bayern 2014, Kapitel 6 („Wohnungslose“), S. 262–275. Für Baden-Württemberg siehe Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg, Kapitel 4.2 („Zur Quantität der Wohnungslosen“), wobei dort teils mit einer Hochrechnung gearbeitet wird. In anderen Bundesländern liegen von vornherein nur Teilerhebungen vor, siehe etwa die jährlichen „Stichtagserhebungen“ für Westniedersachsen, abrufbar unter <https://www.zbs-niedersachsen.de/publikationen/>.

¹⁹ 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).