

Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wohnungsnotfallhilfen: Kurzexpertise als Ergänzung zum Forschungsbericht "Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung"

Busch-Geertsema, Volker; Henke, Jutta; Krugel, Nadine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Busch-Geertsema, V., Henke, J., & Krugel, N. (2020). *Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wohnungsnotfallhilfen: Kurzexpertise als Ergänzung zum Forschungsbericht "Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung"*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB566). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Gesellschaft für innovative Sozialplanung und Sozialforschung e.V. (GISS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71246-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



FORSCHUNGSBERICHT

566

Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wohnungsnotfallhilfen

Kurzexpertise

als Ergänzung zum Forschungsbericht „Entstehung,
Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit
und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“

Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wohnungsnotfallhilfen

Kurzexpertise als Ergänzung zum Forschungsbericht „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“

Gesellschaft für innovative Sozialplanung
und Sozialforschung e.V.



Kohlhökerstr. 22

28203 Bremen

Telefon 0421 334708-0

Fax 0421 3398835

E-Mail: post@giss-ev.de

Internet: www.giss-ev.de

Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema

Jutta Henke

Nadine Krugel (Layout & Lektorat)

August 2020

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftliche Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Mit dieser Kurzexpertise werden die Forschungsergebnisse zu Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung ergänzt um erste Analysen zu den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wohnungsnotfallhilfen in Deutschland. Die Expertise konzentriert sich auf die Monate nach Ausbruch der „ersten Welle“ der Pandemie (ab März bis August 2020). Sie versucht – in aller Vorläufigkeit und ohne eine mögliche abschließende Bewertung aufgrund von eingehenderen Untersuchungen – Antworten auf die Frage, ob die zahlreichen Empfehlungen des Forschungsberichts von 2019 auch unter Corona-Bedingungen weiter Bestand haben und ob sich aus den ersten Erfahrungen des Corona-Krisenmanagements gegebenenfalls neue Empfehlungen ergeben

Abstract

This short expert paper accomplishes research results about the emergence, development and structure of homelessness and strategies to prevent and end homelessness by a first analysis of the consequences of the Covid-19-pandemic on homelessness support services in Germany. The focus of the paper is on the first months after the beginning of the “first wave” of the pandemic (from March to August 2020). It provides a tentative and preliminary answer, whether the recommendations of the 2019 research report continue to be of value and may be confirmed or revised and whether the first experiences with the Corona crisis management lead to new and additional recommendations

Inhalt

Abkürzungen	8
1. Einführung – Ziel der Kurzexpertise	9
2. Materialbasis	10
3. Fragestellungen	11
4. Der Lockdown trifft die Wohnungsnotfallhilfen	11
5. Auswirkungen auf die Prävention von Wohnungsverlusten	12
5.1 Corona-Mietschutz zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit – das Mietenmoratorium	12
5.2 Praxis der Wohnungsunternehmen	14
5.3 Zunahme von Wohnungsnotlagen infolge von Mietschulden?	14
5.4 Zwangsräumungen	15
6. Ordnungsrechtliche Unterbringung	16
6.1 Erweiterung von Unterbringungskapazitäten und Versorgung von Straßenobdachlosen in Hotels	16
6.2 Übernachtungseinrichtungen: Öffnung, aber auch Schließung	18
6.3 Allenfalls graduelle Verbesserung der Unterbringungssituation bei nicht institutionell versorgten Wohnungslosen	19
7. Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII	19
7.1 Niedrigschwellige Angebote	20
7.2 Medizinische Hilfen	21
7.3 (Fach-)Beratungsstellen	21
7.4 Wohnbegleitende Hilfen schwer umsetzbar	22
7.5 Stationäre Einrichtungen	22
8. Existenzsicherung	24

8.1	Materielle Leistungen	24
8.2	Grundversorgung mit Lebensmitteln und Mahlzeiten	26
8.3	Gabenzäune	27
8.4	Situation der Tafeln	27
8.5	Spenden und Fonds einzelner Bundesländer	27
9.	Wohnungslos unter Corona-Bedingungen	28
9.1	Medienaufmerksamkeit zu Beginn der Pandemie	28
9.2	Veränderung des Alltagslebens	29
9.3	Gesundheitliche Risiken und tatsächliche Erkrankungen	30
10.	Konsequenzen für die Zukunft	31
10.1	Empfehlungen zur Organisation der Wohnungsnotfallhilfen	31
10.2	Empfehlungen zur Prävention von Wohnungsverlusten	31
10.3	Empfehlungen zur ordnungsrechtlichen Unterbringung	32
10.4	Gesundheitliche Versorgung sicherstellen	33
10.5	Dauerhafte Wohnraumversorgung	33
10.6	Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII stärken	33
10.7	Wohnungslosenhilfe bei der Pandemiebewältigung unterstützen	34

Abkürzungen

AG	Amtsgericht
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAG W	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
Covid 19	Corona Virus Disease 2019
dpa	Deutsche Presse-Agentur
EW	Einwohnerin/Einwohner
LG	Landgericht
NRW	Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SARS	Schweres Akutes Respiratorisches Syndrom
SE	Europäische Rechtsform, Societas Europaea, kurz SE

1. Einführung – Ziel der Kurzexpertise

Im September 2019 legte die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V. die Ergebnisse einer zweijährigen Studie zu „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“¹ vor, die kurz zuvor abgeschlossen worden war. Vorangegangen war erstens eine bundesweite Online-Erhebung bei Städten und Kreisen, Jobcentern und freien Trägern der Wohnungslosenhilfe, in der 414 Stellen Auskunft über Zielgruppen und deren Bedarfe, Angebote und Kooperationsstrukturen in den Handlungsfeldern der Prävention, der Notversorgung von aktuell Wohnungslosen und der Dauerhaften Wohnraumversorgung gegeben hatten. Zweitens untersuchten Fallstudien zwölf lokale Hilfesysteme. Eine dritte Teiluntersuchung bestand aus Interviews mit Menschen, die wohnungslos waren, und solchen, die ihre Wohnungslosigkeit überwunden hatten.

Die GISS-Studie zeigte, dass in Deutschland Mietschulden und Mietzahlungsschwierigkeiten mit großem Abstand die häufigsten Auslöser für Wohnungslosigkeit waren. Informationsdefizite und fehlende Ressourcen für aufsuchende Arbeit behinderten die gelingende Prävention. Nicht alle Kommunen kamen ihren Unterbringungsverpflichtungen gegenüber wohnungslosen Haushalten vollumfänglich nach, und es fehlten Mindeststandards für die Unterbringung. Im Handlungsfeld der dauerhaften Wohnraumversorgung bestand Handlungsbedarf bei der Versorgung von Haushalten mit Wohnraum und dem Abbau von Zugangsbarrieren zum Wohnungsmarkt. Am Stichtag 31.05.2018 waren geschätzt zwischen 313.000 und 337.000 Menschen in Deutschland wohnungslos. Die größte Gruppe bestand aus wohnungslosen Geflüchteten mit Schutzstatus. Bei der überwiegenden Mehrheit der wohnungslosen Menschen handelte es sich um alleinstehende Menschen. Bedarfsgerechte Angebote fehlten insbesondere für junge Erwachsene, eine steigende Zahl von Frauen und Familien mit minderjährigen Kindern, Menschen mit psychischen Erkrankungen und ältere Menschen sowie Haushalte mit Migrationshintergrund.

Im Januar 2020 erreichte das Corona-Virus SARS-CoV-2 Deutschland, und spätestens Mitte März war deutlich, dass die Pandemie das Land tiefgreifend verändern würde. Die Grenzen zu den Nachbarländern wurden weitgehend geschlossen, die Bundesländer setzten Kontaktverbote zur Distanzierung um, und der Deutsche Bundestag trat zusammen, um die „Schuldenbremse“ vorübergehend außer Kraft zu setzen und einen wirtschaftlichen Zusammenbruch zu verhindern. Dass die gravierenden Umwälzungen, die sich täglich vollzogen, an den Wohnungsnotfallhilfen und ihrer Zielgruppe, den Menschen in Wohnungsnotlagen, vorbeigehen würde, konnte ausgeschlossen werden. Es war also geboten, die aktuellen Entwicklungen zu beobachten.

Dringend stellte sich auch die Frage, welche der Befunde der GISS-Untersuchung noch Bestand hatten. Die Ergebnisse sollen in den Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung eingehen. Doch wie würde die Pandemie die Hilfesysteme der Wohnungsnotfallhilfen verändern? Wie gefährdet waren Wohnungslose? Und ergaben sich 2020 überhaupt noch die gleichen Schlussfolgerungen wie 2019?

Diesen und anderen Fragen geht die vorliegende Kurzexpertise in aller Vorläufigkeit nach. Für die Förderung durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sagt die GISS herzlichen Dank.

¹ Busch-Geertsema, Volker; Henke, Jutta; Steffen, Axel: Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Hg. von Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, 2019.

Die Expertise wurde im August 2020 erstellt und im September 2020 redaktionell bearbeitet. Zu diesem Zeitpunkt diskutierten Expertinnen und Experten darüber, ob sich die Welt noch in der ersten Welle, schon in der zweiten Welle oder in einer „Dauerwelle“² der Pandemie befinde. Eine bilanzierende Betrachtung aus der Rückschau war nicht möglich, sondern allenfalls ein erster Lagebericht. Fachleute aus den Wohnungsnotfallhilfen der Kommunen, der Jobcenter und der freien Träger, die dabei halfen, erste Einschätzungen zu finden, befanden sich jedenfalls noch „mittendrin in der Arbeit“ (Experte_35). Die Entwicklungen im Handlungsfeld der Wohnungsnotfallhilfen auch im weiteren Verlauf der Pandemie im Auge zu behalten, wird weiter eine wichtige Aufgabe bleiben.

2. Materialbasis

Seit Mitte März 2020 führte die GISS ein systematisches „Corona-Monitoring“ durch, das die Berichterstattung zu aktuellen Entwicklungen in den Wohnungsnotfallhilfen möglichst regelmäßig und umfassend dokumentierte. Dabei entstanden Material-„Dossiers“ zu bestimmten Themenschwerpunkten und Akteursgruppen.³ Diese Schwerpunktsetzung folgte der Dynamik der Ereignisse und der fachöffentlichen und medialen Berichterstattung; und die Ordnung war nicht in erster Linie wissenschaftlich-analytisch begründet, sondern ergab sich aus der Notwendigkeit, unterschiedlichstes Material möglichst überschneidungsfrei zu gruppieren.

In die Sammlung und Dokumentation gingen Gesetze und Verordnungen auf Bundes- und Länderebene, Stellungnahmen, Positionspapiere und Forderungen zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure, wissenschaftliche Veröffentlichungen sowie das breite Spektrum der Presse- und Medien-Berichterstattung zur Lage von Wohnungslosen auf der Straße ein. Insbesondere die Informationen zum kommunalen Krisenmanagement und den Strategien zum Schutz und der Versorgung von Wohnungslosen wurden nach der Größe der Kommunen differenziert.

Das Material, das auch der vorliegenden Auswertung zugrunde liegt, speist sich zum einen aus der Internet-Recherche, die in den ersten beiden Monaten des Monitorings täglich, später nur noch wöchentlich durchgeführt wurde. Systematische vertiefende Internet-Recherchen für die vorliegende Expertise galten allen Standorten, die in die GISS-Untersuchung 2017–2019 einbezogen waren – 47 kreisfreien Städten und 33 Kreisen mit ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Da sich die bundesweite Berichterstattung vor allem auf die größten deutschen Großstädte konzentrierte, stellte diese zusätzliche Suche sicher, dass auch die Entwicklung in kleineren Städten und Gemeinden angemessen berücksichtigt werden konnte. Dass wesentliche Veröffentlichungen zur Situation in den deutschen Kommunen übersehen wurden, ist damit unwahrscheinlich. Das Textmaterial – darunter mehrere Hundert Pressemeldungen – wurde softwaregestützt inhaltsanalytisch ausgewertet.

Zu einer Reihe von Fragestellungen gaben Expertinnen und Experten bei Kommunen, Jobcentern und freien Trägern zusätzliche Auskunft. U. a. bat die GISS die 2018/2019 befragten Kooperationspartnerinnen und -partner in den 12 „Fallstudien-Kommunen“ um ihre fachlichen Einschätzungen. Berichte aus der Praxis der Wohnungsnotfallhilfen verdanken sich außerdem vielen aktuell oder in der jüngeren Vergangenheit evaluierten Projekten, die mit der Bitte um eine Stellungnahme angesprochen wurden. Die Corona-Entwicklungen standen außerdem auf der Tagesordnung zweier Erfahrungsaustausch-Konferenzen im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des nordrhein-westfälischen Aktionsprogramms „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ und sie wurden als Teil der Projekt-Dokumentation für die NRW-Landesinitiative „Endlich ein ZU-HAUSE!“ abgefragt; auch diese Rückmeldungen aus anderen Kontexten halfen, erste Einschätzungen zu

² Mit diesem Begriffsvorschlag wird der Virologe Hendrik Streeck nach einem Interview für die Frankfurter Allgemeine Zeitung vielfach zitiert; <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/virologe-hendrik-streeck-fordert-corona-eingreiftruppe-16835576.html?premium> (letzte Prüfung: 10.08.2020)

³ Teile daraus sind auf der Website der GISS unter <https://www.giss-ev.de/pages/22/covid-19/> zusammengestellt. (zuletzt geprüft: 10.08.2020)

validieren. Vertreterinnen und Vertreter einiger Landesfachverbände der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII steuerten zusammenfassende Einschätzungen bei. Zur Frage, in welchem Umfang krisenbedingt Mietschulden mit der Gefahr von Wohnungsverlusten entstanden, befragte die GISS einige große Wohnungsunternehmen und Verbände der Wohnungswirtschaft zudem telefonisch.⁴

Dass die GISS schließlich in den deutschen und europäischen Fachaustausch eng eingebunden ist, sorgte für einen regelmäßigen „Zufluss“ von Stellungnahmen, Positionspapieren und ersten wissenschaftlichen Untersuchungen aus dem In- und Ausland. Da die Kurzexpertise inhaltlich an die GISS-Studie anschließt, werden diese Materialien nachfolgend aber nur dort berücksichtigt, wo sich Informationen den dort unterschiedenen Handlungsfeldern zuordnen lassen.

3. Fragestellungen

Fragestellungen der Kurzexpertise

- Erhöht die Pandemie die Risiken von Haushalten, wohnungslos zu werden? Ist zu erwarten, dass die Zahl der bedrohten Wohnverhältnisse und/oder der Wohnungslosen absehbar steigt? Welche Anforderungen an Prävention(sstellen) ergeben sich angesichts der gegenwärtigen Entwicklungen?
- Welche Maßnahmen ergreifen die Kommunen und freie Träger zur Versorgung und zum Schutz insbesondere der auf der Straße und in Gemeinschaftsunterkünften lebenden Menschen? Welche Hilfeansätze eignen sich auch für eine Versorgung „nach Corona“?
- Sind wohnungslose Menschen gesundheitlich besonders gefährdet? Welche Risiken haben sie, an Covid-19 zu erkranken? Welche Strukturen der gesundheitlichen Versorgung sind Voraussetzung für ihren Schutz?
- Verändert die Pandemie dauerhaft die Rahmenbedingungen bzw. strukturelle Voraussetzungen für die Wohnungsnotfallhilfen?
- Gibt es Ergebnisse der GISS-Studie, die angesichts der Corona-Krise noch stärker hervorzuheben sind oder die unter den gegenwärtigen Umständen an Brisanz gewinnen? Welche Ergebnisse verlieren angesichts der aktuellen Entwicklungen an Aktualität?
- Ergeben sich aus der Analyse weitere Empfehlungen oder sollten Empfehlungen angepasst werden?

4. Der Lockdown trifft die Wohnungsnotfallhilfen

Am 22. März 2020 einigten sich Bund und Länder in Reaktion auf die sich ausbreitende Corona-Pandemie auf weitgehende Kontaktbeschränkungen. Aufenthalt im öffentlichen Raum war nur allein, mit einer weiteren Person oder im Kreis der Angehörigen des eigenen Haushalts gestattet, in einer Reihe von Bundesländern wurden noch weiter verschärfte Ausgangsbeschränkungen verfügt. Ein Mindestabstand von 1,5 m im öffentlichen Raum wurde vorgeschrieben, Gastronomiebetriebe und zahlreiche Dienstleistungsbetriebe wurden geschlossen. Allgemein waren Bürgerinnen und Bürger angehalten, räumliche Nähe so weit wie möglich zu reduzieren.

⁴ Befragte Expertinnen und Experten werden in dieser Kurzexpertise als „Experte_Nr.“ bzw. „Expertin_Nr.“ zitiert.

Die Schutzbestimmungen trafen das gesamte Hilfesystem der Wohnungsnotfallhilfen und die darin versorgten Menschen hart.

Bundesweit schlossen von einem Tag auf den anderen Kleiderkammern, Nachtcafés, Tagesaufenthalte, Bahnhofsmissionen, Mittagstische und andere niedrigschwellige Versorgungseinrichtungen für Wohnungslose und Menschen in Wohnungsnot. Für viele kommunale Notunterkünfte und stationäre Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII galt zunächst ein Belegungsstopp. Beratungsstellen schränkten ihre Aktivitäten, Zugänge und Öffnungszeiten massiv ein, weil sie Abstandsregeln nicht einhalten konnten und weil Hygienekonzepte fehlten. Wie sich wohnbegleitende, aufsuchende Hilfen im Wohnraum von Betreuten realisieren lassen würden, war unklar. Die Kontaktaufnahme zu kommunalen Fach- bzw. Präventionsstellen, zu den Sozialämtern und Jobcentern war nur noch telefonisch oder schriftlich möglich.

Und auch die Leistungen in angrenzenden Hilfesystemen wurden eingeschränkt: Sozialpsychiatrische Dienste, Sucht- und Schuldnerberatungsstellen boten ebenfalls nur noch kontaktlose Beratung. Therapeutische Einrichtungen entließen Rehabilitanden. Justizvollzugsanstalten in vielen Bundesländern „schafften Platz“ und entließen Menschen, die Ersatzfreiheitsstrafen verbüßten, gewährten „Langzeitausgang“ oder verschoben den Strafantritt.⁵

Rückblickend beschrieben befragte Expertinnen und Experten aus dem Helfefeld die erste Zeit nach dem Lockdown als „Schock“: Verunsicherung, Ratlosigkeit und Angst prägten überall die Arbeit. „Vieles in dieser Zeit passierte scheinbar wie von selbst“, beschrieb es eine Expertin (Expertin_45), wichtige Entscheidungen mussten „weitgehend intuitiv“ getroffen werden, Einrichtungen stellten „quasi auf ‚Autopilot‘ um“. Mitarbeitende fragten sich plötzlich, wie gefährlich ihre Arbeit war – stellten sie ein Risiko für die betreuten Wohnungslosen dar oder waren diese ein Risiko für Helferinnen und Helfer?

5. Auswirkungen auf die Prävention von Wohnungsverlusten

5.1 Corona-Mietschutz zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit – das Mietenmoratorium

Mit den Kontaktverboten im März nahm die öffentliche Diskussion darüber, wie die ökonomischen Folgen des Lockdowns abzuwenden waren, Fahrt auf. Unter anderem war zu befürchten, dass plötzliche Einkommens- und Einnahmeausfälle die privaten Haushalte oder Gewerbetreibende bei den Mietzahlungen erheblich unter Druck setzen würden. Ein Mietenmoratorium sollte deshalb „verhindern, dass in nächster Zeit massenhaft Miet-Kreditverträge gekündigt werden oder dass sogar Immobilienkredite platzen, weil derzeit das Wirtschaftsleben brachliegt und daher Privatmieter und Gewerbetreibende ihre Wohnungen und Geschäftsräume nicht mehr bezahlen können“.⁶ „Niemand soll Angst haben, dass er seine Wohnung verliert, weil er wegen der Corona-Krise die Miete nicht mehr zahlen kann“, wurde der SPD-Rechtsexperte Johannes

⁵ Entsprechende Regelungen gab es in fast allen Bundesländern, Thüringen und Niedersachsen sahen zunächst davon ab; <https://www.rnd.de/politik/von-freilassungen-bis-besuchsverboten-wie-gefangnisse-der-corona-krise-begegnen-JTTO7SMEIFF-HXB6RW7T4XSZ3TI.html>, <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/corona-justiz-gefaengnisse-100.html>, <https://www.weser-ku-rier.de/bremen/bremen-stadt-artikel,-bremen-laesst-haeftlinge-vorzeitig-frei- arid.1905002.html>, <https://www.rbb24.de/panorama/thema/2020/coronavirus/beitraege/berlin-justiz-gefaengnis-aufschub.html>, <https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Corona-Haftunterbrechung-fuer-bis-zu-60-Straftaeter.corona1722.html> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁶ Capital vom 24.03.2020; <https://www.capital.de/immobilien/keine-mieten-bis-september> (letzte Prüfung: 10.08.2020).

Fechner am 21. März in einer dpa-Meldung zitiert, und schon am 26. März beschloss der Bundestag einen entsprechenden „Schutzschirm für Mieterinnen und Mieter“.⁸

Das „Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht“⁹ ergänzte das Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (EGBGB) um „Vertragsrechtliche Regelungen aus Anlass der COVID-19-Pandemie“ (Artikel 240). Für den Zeitraum zwischen dem 01. April und dem 30. Juni 2020 durften Vermieter ein „Mietverhältnis über Grundstücke oder über Räume nicht allein aus dem Grund kündigen“, dass Mieten infolge einer Corona-bedingten Notlage nicht gezahlt wurden. Der entsprechende § 1 Abs. 2 des Artikels 240 (Beschränkung der Kündigung von Miet- und Pachtverhältnissen) verlangte aber: „Der Zusammenhang zwischen COVID-19-Pandemie und Nichtleistung ist glaubhaft zu machen.“ Waren also Mietschulden schon vor dem Lockdown entstanden, konnte weiterhin außerordentlich gekündigt werden; andere Kündigungsrechte blieben der Regelung zufolge unberührt.

Da der weitere Verlauf der Pandemie nicht absehbar war, hätte diese gesetzliche Regelung ohne weitere Zustimmung des Bundestags bis zum 30. September verlängert werden können, „wenn zu erwarten ist, dass das soziale Leben, die wirtschaftliche Tätigkeit einer Vielzahl von Unternehmen oder die Erwerbstätigkeit einer Vielzahl von Menschen durch die COVID-19-Pandemie weiterhin in erheblichem Maße beeinträchtigt bleibt“ (Artikel 240, § 4).

Während sich jedoch die Fachverbände der Wohnungslosenhilfe, der Deutsche Mieterbund, die Wohlfahrtsverbände und eine Reihe weiterer Institutionen dringend für eine Verlängerung aussprachen, forderten Vermieter- und Immobilienverbände ein Ende der Regelungen.¹⁰ Die Regierungsparteien erzielten in dieser Frage kein Einvernehmen, es gab keine Verlängerung, und die Nachzahlung der zwischen April und Juni 2020 versäumten Mieten zuzüglich der angefallenen Verzugszinsen ist nun bis spätestens 30. Juni 2022 verpflichtend. Gegen die Verlängerung des Moratoriums sprach aus Sicht der CDU/CSU, die von Vertreterinnen und Vertretern der Immobilienwirtschaft überwiegend geteilt wurde, der milde Verlauf der Krise in Deutschland. Auch aufgrund der schnell greifenden Regelungen beim Kurzarbeitergeld sei nur ein sehr geringer Teil der Mieterinnen und Mieter in Zahlungsschwierigkeiten gekommen.¹¹

Wie viele private Haushalte die Schutzregelungen des Mietenmoratoriums tatsächlich in Anspruch nahmen, ist nicht bekannt. Eine repräsentative Umfrage von Haus & Grund führte im April 2020 zum Ergebnis, dass knapp sieben Prozent der Mieterinnen und Mieter immerhin fürchteten, ihre Miete nicht mehr zahlen zu können.¹² Verschiedene Unternehmen sprachen später davon, dass etwa ein Prozent der Mieterhaushalte Zahlungsschwierigkeiten gegenüber Vermieterinnen und Vermietern offengelegt hätten.

⁷ dpa vom 21.03.2020; <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/coronavirus-krise-bundesregierung-will-mieter-schuetzen-100.html> (letzte Prüfung: 10.08.2020).

⁸ Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht. Vom 27. März 2020. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nr. 14, ausgegeben zu Bonn am 27. März 2020. Zitat: <https://www.hubertus-heil.de/2020/03/26/unser-schutzschirm-fuer-deutschland/#> (letzte Prüfung: 10.08.2020). Dass allen anderen voran das Unternehmen adidas diesen Schutzschirm in Anspruch nehmen wollte, führte zu öffentlichem Protest und brachte dem Unternehmen Boykottaufrufe ein; adidas lenkte ein und versprach, Miete zu zahlen; <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/adidas-entschuldigung-101.html> (letzte Prüfung: 10.08.2020).

⁹ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nr. 14, ausgegeben zu Bonn am 27. März 2020; [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB&start=//*/\[@attr id=%27bgbl120s0569.pdf%27\]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr id%3D%27bgbl120s0569.pdf%27%5D_1597069022654](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGB&start=//*/[@attr id=%27bgbl120s0569.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr id%3D%27bgbl120s0569.pdf%27%5D_1597069022654) (letzte Prüfung: 10.08.2020).

¹⁰ Z. B. Handelsblatt vom 30.06.2020; <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/folgen-der-coronakrise-handelsverband-fordert-wegen-corona-reform-des-gewerblichen-mietrechts/25958976.html?ticket=ST-3094103-tfjL1sWoziCC2ks5EbBY-ap5> (letzte Prüfung: 10.08.2020), Der Paritätische vom 30.06.2020 Auslaufendes Mieten-Moratorium: Paritätischer fordert wirksamen Mieterschutz in der Corona-Krise; <https://www.der-paritaetische.de/fachinfo/auslaufendes-mieten-moratorium-paritaetischer-fordert-wirksamen-mieterschutz-in-der-corona-krise/> (letzte Prüfung: 10.08.2020).

¹¹ „Weniger als 1 % der Mieten fallen aus, es gibt keine Kündigungen - dafür aber ein gutes Miteinander von Mietern und Vermietern. Das Mietenmoratorium zu verlängern, wäre deshalb völlig unverhältnismäßig“, wurde etwa der Präsident des Zentralen Immobilien Ausschusses (ZIA) in der Immobilien-Zeitung zitiert.; <https://www.immobilien-zeitung.de/1000071847/zank-um-verlaengerung-des-mietenmoratoriums> letzte Prüfung 10.08.2020).

¹² Haus und Grund vom 24.04.2020: Umfrage: Mietausfälle steigen in der Corona-Krise spürbar; <https://www.hausundgrund.de/umfrage-mietausfaelle-steigen-der-corona-krise-spuerbar> (letzte Prüfung: 10:08.2020).

5.2 Praxis der Wohnungsunternehmen

Tatsächlich zeigten bundesweit eine ganze Reihe von Wohnungsunternehmen frühzeitig Verständnis für Mietzahlungsschwierigkeiten in der Corona-Krise. Sie warben dafür, dass sich bedrängte Mieterhaushalte möglichst schnell bei ihnen meldeten, damit individuelle Vereinbarungen getroffen werden konnten.

Die LEG Immobilien AG veröffentlichte noch vor Inkrafttreten des Mietenmoratoriums ein „10-Punkte-Papier der LEG für Schutz und Absicherung von Kunden und Mitarbeitern“.¹³ Darin kündigte sie an, auf Mieterhöhungen und Kündigungen vorerst zu verzichten, Mieterhaushalte konnten Eigenkündigungen zurückziehen: „Die Beauftragung von Zahlungs- und Räumungsklagen setzen wir grundsätzlich vorerst aus.“ (ebd.) Ähnlich verfahren auch viele kleinere und kleine Wohnungsunternehmen.

Der Verband der Wohnungswirtschaft Rheinland Westfalen „appelliert(e)“ im Mai 2020 an seine Mitgliedsunternehmen, „bis auf Weiteres auf Mieterhöhungen zu verzichten und überall dort, wo es nötig ist, unbürokratisch Ratenzahlungen zu ermöglichen.“¹⁴

In einer Pressemeldung von Juli 2020 teilte auch die Vonovia SE mit, auch sie habe bereits im März „allen Mieterinnen und Mietern Lösungen zugesichert, sollten sie durch Corona in finanzielle Schwierigkeiten geraten. Die Zahl der Mieterinnen und Mieter, die sich daraufhin gemeldet haben, liegt nur bei rund 1 %.“¹⁵ Das entspräche bundesweit über 4.000 Mieterhaushalten. In den meisten Fällen sei das Unternehmen gesprächsbereit, erläuterte eine Sprecherin telefonisch: „Wir wollen unsere Mieterinnen und Mieter halten.“ (Expertin_33)

5.3 Zunahme von Wohnungsnotlagen infolge von Mietschulden?

Insbesondere die Beratungsstellen nach §§ 67 ff. SGB XII und die Präventionsstellen der Kommunen verfolgten die geschilderten Entwicklungen in Sorge: sie fürchteten steigende Zahlen von Haushalten mit Mietzahlungsschwierigkeiten und wachsenden Beratungsbedarf zur Wohnungssicherung. Mehrheitlich beobachteten sie einen wellenförmigen Verlauf.

Die meisten der befragten Expertinnen und Experten nahmen anfangs eine Zurückhaltung der Wohnungswirtschaft wahr, fristlose Kündigungen auszusprechen. Bei einigen Präventionsstellen wurde aber spätestens ab dem Ende des Mietenmoratoriums wieder ein Anstieg der fristlosen Kündigungen verzeichnet: „Nach dem Auslaufen der Privilegierung der Mieter zeichnet sich jetzt ab, dass zumindest bei den Wohnungsunternehmen das Ende der Stillhaltephase eingeläutet wurde.“ (Experte_8) Vermieterinnen und Vermieter, die bereits „vor Corona“ fristlos gekündigt hatten, verzichteten zunächst offenbar auch darauf, den Rechtsweg weiter zu beschreiten. Nach der Beobachtung der meisten Expertinnen und Experten gewährten sie eine Art freiwilligen Aufschub, reichten aber Räumungsklagen ein, sobald sich die Situation etwas normalisiert hatte. Ähnliches galt für Zwangsräumungen: Zu Beginn der Pandemie verzichteten Vermieterinnen und Vermieter überwiegend darauf, ein vollstreckbares Räumungsurteil sofort umzusetzen; doch ab Mai stieg die Zahl der angesetzten Räumungstermine in bestimmten Regionen wieder (s. nächster Unterabschnitt).

In einigen Beratungsstellen der Wohnungslosenhilfe und in Fachstellen nahm die Zahl der Fälle zu, die zu (neuen) Mietzahlungsschwierigkeiten beraten wurden.¹⁶ Da es zu einer geringeren Wohnungsfuktuation

¹³ LEG Immobilien AG: Gemeinsam durch die Krise: 10-Punkte-Papier der LEG für Schutz und Absicherung von Kunden und Mitarbeitern vom 21.03.2020; https://www.leg-wohnen.de/unternehmen/presse/pressemitteilungen/aktuelles-details/news/gemeinsam-durch-die-corona-krise-10-punkte-papier-der-leg-fuer-schutz-und-absicherung-von-kunden-und/?no_cache=1&tx_news_pi1%5Bcontrol%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=f9751590afabb1b1708a576da64fbca5 (letzte Prüfung 10.08.2020).

¹⁴ VM Verbands-Magazin 05/2020. Hrsg. von Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e. V., Düsseldorf. S. 19.

¹⁵ Pressemitteilung Vonovia SE vom 05.08.2020 zur Geschäftsentwicklung im 1. Halbjahr 2020.

¹⁶ Z. B. FOLGEN DER PANDEMIE IN HEILBRONN-FRANKEN. Erlacher Höhe rechnet mit mehr Obdachlosen: SWR vom 18.05.2020; <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/heilbronn/erlacher-hoehe-obdachlose-100.html> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

gekommen sei, waren offenbar außerdem weniger freie Wohnungen auf dem Markt. „Seit dem Corona-Ausbruch sind mehr Präventionsfälle bekannt geworden. Gründe hierfür könnten darin gesehen werden, dass, aufgrund der aktuellen Corona-Pandemie, wenige Menschen einen Umzug planen und somit nicht genügend freie Wohnungen auf dem Markt zur Verfügung stehen. Zudem wurden unter anderem etliche Kündigungen und Räumungsklagen ausgesprochen. Darüber hinaus schränkt der Corona-Ausbruch die aktive Wohnungsbesichtigung stark ein: Wohnungsinnenraumbesichtigungen können nur zu zweit stattfinden oder, wie es in meisten Fällen vorkam, sind diese ausgefallen. Die Kontaktsperre schränkte darüber hinaus die Arbeit mit den KundInnen stark ein. Im Hilfezeitraum suchten viele Wohnungssuchende beim Fachbereich oder Wohnraumsicherung Hilfe bzw. Unterstützung bei der Wohnungssuche.“ (Experte_11)

Aus der Perspektive einiger freier Träger aus Nordrhein-Westfalen, die im Rahmen der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ in der Prävention tätig sind, wurde die Wohnungssicherung durch die veränderte bzw. schlechte Erreichbarkeit der Ämter und Behörden erschwert: „Seit dem Corona Ausbruch sind die Fallzahlen (bislang) leicht angestiegen, es kommen regelmäßig neue Fälle dazu. Die Bearbeitung der meisten Fälle hat sich allerdings deutlich erschwert, da viele Ämter den Publikumsverkehr eingestellt haben und die telefonische und digitale Bearbeitung sehr umständlich und oft nicht zielführend ist. Auch kommt es regelmäßig vor, dass Schriftstücke verloren gehen, das passiert sowohl auf dem Postweg aber auch auf digitalem Wege“, klagte der Mitarbeiter einer Beratungsstelle (Experte_9).

In einigen Kommunen wurde befürchtet, dass sich die Wirtschaftskrise infolge der Pandemie in einer steigenden Zahl von Präventionsfällen niederschlagen werde (z. B. Experte_2, Experte_6, Experte_12). Jobcenter (z. B. Experte_15, Expertin_54) rechneten mit einem deutlichen Anstieg der Fallzahlen „nach Corona“. Sie gingen auch davon aus, dass es in vielen Neufällen zu Kostensenkungsverfahren kommen werde, wenn hohe Mieten, die aus einem Arbeitseinkommen noch finanzierbar waren, sich als unangemessen im Sinne der KdU-Richtlinien erweisen würden. In solchen Fällen entscheiden sich die betroffenen Haushalte, die einen Umzug vermeiden möchten, oft dazu, den nicht angemessenen Teil der Miete aus ihrem Regelsatz zuzuzahlen – eine klassische Risikosituation, die längerfristig nicht selten zu Mietschulden führt.

5.4 Zwangsräumungen

Nur im Land Berlin sorgte ein Gerichtsurteil dafür, dass Zwangsräumungen für kurze Zeit grundsätzlich ausgesetzt wurden. Hier entschied das Landgericht in einem Räumungsverfahren, Räumungsfristen seien bis mindestens zum 30.06.2020 zu verlängern: „Die erlassenen Landesverordnungen zur Eindämmung des Coronavirus haben das öffentliche Leben im Land Berlin weitgehend beschränkt und zum Erliegen gebracht, so dass die erfolgreiche Beschaffung von Ersatzwohnraum für einen zur Räumung verpflichteten Mieter derzeit überwiegend unwahrscheinlich, wenn nicht sogar ausgeschlossen ist.“¹⁷ Das LG Berlin blieb mit dieser sehr weit gehenden Rechtsauffassung allerdings weitgehend allein.

Das Amtsgericht Frankfurt entschied in einem Einzelfall-Verfahren auf Aufschiebung einer Räumung, da die betroffene Schuldnerin ausweislich eines Attestes „zu einer Covid-19-Risikogruppe“ gehörte.¹⁸ Dagegen verneinte das Amtsgericht Syke in einem Beschluss gegen einen Schuldner die Erforderlichkeit des beantragten Vollstreckungsschutzes mit Verweis auf die kommunale Unterbringungsverpflichtung.¹⁹ Durch die

¹⁷ LG Berlin, 67 S 16/20

¹⁸ AG Frankfurt: Beschluss vom 08.04.2020, 82 M 4390/20

¹⁹ Vgl. Auszug aus einem Beschluss des LG Verden vom 08.05.2020 (6 T 33/20): „Mit Beschluss vom 27.03.2020 in Verbindung mit dem Berichtungsbeschluss vom 02.04.2020 wies das Amtsgericht Syke den Antrag auf Bewilligung von Räumungsschutz als unbegründet zurück und hob gleichzeitig die mit Beschluss vom 24.03.2020 angeordnete einstweilige Einstellung der Zwangsvollstreckung auf. Hierzu wog es das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG auf Seiten des Schuldners gegenüber der Rechte am Eigentum und des Zugangs zur Justiz aus Art. 14 Abs. 1 und 19 Abs. 4 GG auf Seiten des Gläubigers gegeneinander ab. Der Antrag sei zulässig, weil vor Fristablauf die Ausmaße des Corona-Virus nur sehr wenigen Menschen zugänglich gewesen seien und die Säumnis der Frist dem Schuldner daher nicht zu Lasten fallen könne. Der Antrag sei aber unbegründet. Bei drohender Obdachlosigkeit sei die Verwaltungsbehörde anzurufen, die nach öffentlichem Recht die Unterkunft zu regeln habe. Der erhebliche Zeitraum zwischen Räumungsurteil und vorgesehener Zwangsräumung hätte ausreichen müssen, um eine Ersatzunterkunft zu beschaffen.“

Presse ging ein Saarbrücker Fall²⁰, in dem eine alleinerziehende Mutter mit ihrem Antrag auf Räumungsaufschub vor Gericht scheiterte und zwangsgeräumt wurde. Diesen Fall nahm die Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe zum Anlass einer Mitgliederbefragung, aufgrund derer sie Anfang Juni 2020 von wieder steigenden Räumungszahlen ausging.²¹

6. Ordnungsrechtliche Unterbringung

Während zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit infolge von Einkommensausfällen zumindest vorübergehend gesetzliche Lösungen gefunden wurden, mussten zwei Probleme, die sich bei der Versorgung bereits wohnungsloser Menschen stellten, von den Kommunen gelöst werden: Zum einen waren Menschen, die ohne Unterkunft auf der Straße lebten, außerstande, zu Hause zu bleiben, Kontaktverbote einzuhalten und infolgedessen besonders gefährdet, sich zu infizieren. Ob sie bislang „freiwillig“ obdachlos gewesen waren oder abgeschreckt durch die Umstände der Unterbringung auf Versorgung verzichtet hatten, spielte keine Rolle mehr: Die Kommunen sahen sich dringend verpflichtet, möglichst alle Straßenwohnungslosen mit einer Notunterkunft zu versorgen. Allerdings waren nicht alle Unterbringungsangebote dazu geeignet, darin (noch) mehr Wohnungslose zu versorgen. Vielmehr musste befürchtet werden, dass gerade die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften Infektionsrisiken erhöhen würde. Die Ordnungsbehörden standen also vor der zweiten Aufgabe, die in den Unterkünften lebenden Menschen vor diesen Risiken zu schützen – am besten durch „Vereinzelung“ und die Bereitstellung geeigneter Quarantänemöglichkeiten.

6.1 Erweiterung von Unterbringungskapazitäten und Versorgung von Straßenobdachlosen in Hotels

Zwar gab es in Deutschland keine vergleichbar breiten Initiativen wie die „Every one in“ – Kampagne in England, bei der mit erheblichem finanziellen Aufwand der Zentralregierung (3,2 Millionen Pfund) landesweit 5.400 Straßenobdachlose überwiegend in Hotels bekannter Hotelketten, die ihren regulären Tourismusbetrieb wegen der Pandemie einstellen mussten, mit Unterkunft versorgt wurden.²² Aber auch in deutschen Städten wurden Forderungen laut, „die Leute von der Straße zu holen“ und die beengten Verhältnisse in vielen Notunterkünften zu „entzerren“ (vgl. die Compact Aktion „Hotel-Unterbringung für Obdachlose jetzt“ und das 10-Punkte-Sofortprogramm der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe²³).

Nur aus vergleichsweise wenigen Städten ist jedoch bekannt, dass tatsächlich Hotelzimmer in größerem Umfang angemietet und mit Wohnungslosen belegt wurden. Der prominenteste Fall betraf die Stadt Hamburg, in der von Anfang April bis Juni 2020 durch eine großzügige Spende des Zigarettenkonzerns Reemtsma und anderer Spender (insgesamt knapp 450.000 Euro) Einzelzimmer in Hotels für insgesamt 170 Wohnungslose angemietet werden konnten. Die Hamburger Diakonie, eine Tagesaufenthaltsstätte und das

²⁰ Land lehnt Aussetzen von Räumungen ab. Saarbrücker Zeitung vom 21.04.2020, https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/saarbruecken/saarland-lehnt-aussetzen-von-zwangsräumungen-ab-aid-50170133?utm_source=mail&utm_medium=referral&utm_campaign=share

²¹ Mieter nicht auf die Straße setzen, Pressemeldung vom 06.06.2020: „Nach anfänglicher Zurückhaltung der Gerichte in der Corona-Pandemie beobachtet das Diakonische Werk Rheinland-Westfalen-Lippe (Diakonie RWL) eine Zunahme von Zwangsräumungen aufgrund von Mietschulden (...) Laut einer Abfrage des Wohlfahrtsverbands, der rund 5.000 evangelische Sozialeinrichtungen zwischen Bielefeld und Saarbrücken vertritt, werden im Oberbergischen Kreis, im Rheinisch-Bergischen-Kreis, in Bielefeld, Iserlohn und Saarbrücken wieder Räumungsklagen vollzogen.“ <https://www.diakonie-rwl.de/themen/soziale-hilfen/mieter-nicht-strasse-setzen> (zuletzt geprüft: 10.08.2020)

²² Im Juni 2020 wurden erneut 85 Millionen Pfund bereitgestellt, damit die Unterbringung der Straßenobdachlosen nicht beendet werden muss. („Treasury announces £85m for rough sleeper accommodation“, in The Guardian, 24 Juni 2020); <https://www.theguardian.com/society/2020/jun/24/treasury-announces-85m-for-rough-sleeper-accommodation> (letzte Prüfung 10.08.2020).

²³ Corona-Krise – Auswirkungen auf Menschen in Wohnungslosigkeit und Wohnungsnot. Die BAG Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) fordert ein 10-Punkte-Sofortprogramm. Pressemitteilung vom 30.4.2020; <https://www.bagw.de/de/neues-182.html> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

Straßenmagazin „Hinz&Kunzt“ übernahmen die Organisation der Unterbringung und der begleitenden Unterstützung. In der Presse wurden positive Effekte der Einzelunterbringung vermeldet. „Man habe Menschen erreicht, die sonst durchs Raster der städtischen Angebote fallen, und ihnen neben Schutz vor Ansteckung auch Ruhe bieten können, um neue Perspektiven zu gewinnen.“²⁴

In Düsseldorf gelang es nach Angaben der kommunal Zuständigen, die Notschlafstellenkapazität „mit Unterbringung in Einzel- oder Doppelzimmern in angemieteten Hotels zu entzerren“. Die Erfahrungen fielen so positiv aus, dass die Hoffnung geäußert wurde, „die entzernte Unterbringung auch nach Corona anbieten zu können“ (Experte_31).

In Hannover und einigen weiteren Städten wurden die Kapazitäten von leerstehenden Jugendherbergen vorübergehend genutzt, um Wohnungslose mit Unterkunft zu versorgen. Nicht immer konnten allerdings, wie in Hannover, nach der Wiedereröffnung der Jugendherbergen auch entsprechende Anschlussmöglichkeiten gefunden werden.²⁵

Schließlich fand auch die Unterbringung von Wohnungslosen in einem Mainzer Hotel ein relativ breites Presseecho. 28 Wohnungslose waren dort während des Corona-Lockdowns in einem Hotel untergebracht, das ein Träger der Gemeindepsychiatrie als Integrationsbetrieb unterhielt. Ein Teil der Wohnungslosen wurde von dort in Wohnungen in Mainz und Umgebung weitervermittelt, andere wechselten in stationäre Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII. Ende Mai mussten die letzten Wohnungslosen das Hotel wieder verlassen, weil es seinen regulären Betrieb wieder aufnahm.²⁶

Auch in Berlin wurden in größerem Umfang zusätzliche Plätze zur Unterbringung von Wohnungslosen bereitgestellt, die sich jedoch überwiegend in nun auch tagsüber geöffneten Notunterkünften, Hostels und in einer Jugendherberge befanden. In der Jugendherberge standen ab Anfang April 200 Plätze zur Verfügung, die maximale Belegung der Zimmer sollte dort auf zwei Personen pro Raum beschränkt bleiben. Auch bei der Berliner Stadtmission wurden mehr als 100 zusätzliche Plätze zur Unterbringung von Wohnungslosen und eine Quarantänestation mit 16 Betten eingerichtet.

In Frankfurt wurden Räumlichkeiten (in einem Hotel) angemietet, um bei Bedarf Quarantänefälle gesondert unterbringen zu können. Sie wurden Ende Juni wieder freigegeben, weil sie kaum genutzt werden mussten.

In München hatte das Sozialreferat unter anderem ein Jugendgästehaus mit 165 Bettenplätzen angemietet, „um dorthin durch Corona besonders gefährdete Wohnungslose aus der Sofortunterbringung zu verlegen“.²⁷ Auch für Quarantäneplätze wurden zusätzliche Räumlichkeiten angemietet. Um für die befürchtete Zunahme von Wohnungslosen in München infolge der Corona-Pandemie gerüstet zu sein, wurden zwei zusätzliche Gebäude mit zusammen 270 Plätzen angemietet.²⁸

Für einen systematischen Vergleich der kommunalen Unterbringungspraxis reicht die Materillage nicht aus. Wie die vorgestellten Beispiele zeigen, reagierten aber wohl vor allem die (großen) Großstädte in Westdeutschland mit einer Erweiterung ihrer Unterbringungskapazitäten, während aus den wenigen großen Städten im Osten Deutschlands keine vergleichbaren Maßnahmen gemeldet wurden. Einer großen Zahl von Presse- und Erfahrungsberichten zufolge reichten in (ostdeutschen/kleineren) Städten die Unterbringungskapazitäten auch deshalb, weil sie vorher nicht ausgelastet gewesen waren.

²⁴ Vom Hotel zurück auf die Straße, in taz Hamburg, 23.6.2020; <https://taz.de/Hilfe-fuer-Hamburgs-Obdachlose/!5691018/> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

²⁵ Obdachlose ziehen zur Wiedereröffnung wieder aus Hotel aus; https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/hannover_weser-leinegebiet/Hannover-Neue-Bleibe-fuer-Obdachlose-gefunden,aktuellhannover6096.html (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

²⁶ Untergebrachte Obdachlose ziehen aus Mainzer Hotel aus; <https://www.swr.de/swraktuell/rheinland-pfalz/mainz/obdachlose-ziehen-aus-mainzer-hotel-100.html> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

²⁷ Münchner Sozialreferat: „Uns ist wichtig, weiterhin ansprechbar zu bleiben“, in Süddeutsche Zeitung vom 7. April 2020; <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-sozialreferat-corona-krise-hilfsangebote-unterstuetzung-telefon-1.4870843> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

²⁸ Obdachlosenunterkünfte in Schwabing und Gern, in Süddeutsche Zeitung vom 5. Mai 2020; <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-obdachlose-neue-unterkuenfte-1.4898228> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

In einer Gemeinschaftsunterkunft in Frankfurt/Oder konnte etwa eine ganze Etage einer Gemeinschaftsunterkunft für Geflüchtete und Wohnungslose für Quarantänefälle „reserviert“ werden, unter anderem, weil während der Pandemie keine neuen Geflüchteten unterzubringen waren.²⁹ In Potsdam, wo Einrichtungen der Kältehilfe ihre Angebot im März weiter aufrecht erhielten, wurde zwar eine deutlich höhere Auslastung des Unterbringungsbereichs beobachtet, aber die Kapazitäten reichten.³⁰

In den meisten Fällen handelte es sich bei den oben angeführten Maßnahmen um zeitlich befristete Reaktionen auf die Pandemie. Es ließ sich nicht erkennen, dass verbreitet Planungen für eine längerfristige Reduzierung der Belegungsdichte bei der Notunterbringung bestehen. Hotelunterbringungen mussten in der Regel wieder beendet werden, wenn die Spendenmittel dafür aufgebraucht waren oder die Hotels ihren regulären Touristikbetrieb wieder aufnehmen konnten. Für eine systematische Verbesserung der Unterbringungssituation über die Krisenphase hinaus gibt es kaum Hinweise. Auch aus den Fallstudienorten der bundesweiten GISS-Studie (Busch-Geertsema u. a. 2019), die auf eine Anfrage zu den Konsequenzen der Corona-Pandemie antworteten, gab es keine Hinweise auf solche Bestrebungen.

6.2 Übernachtungseinrichtungen: Öffnung, aber auch Schließung

Aus sehr vielen Städten wurden umgehend nach Beginn des Lockdowns Bestrebungen vermeldet, die Belegungsdichte in kommunalen Unterkünften zu verringern, Räume für mögliche Quarantänefälle zu reservieren und den Wohnungslosen auch einen Aufenthalt über den Tag zu ermöglichen, sofern die Räumlichkeiten dies zuließen. Auch eine bundesweite Umfrage der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe zählt viele solche Beispiele auf.³¹ Zumindest in den meisten größeren Städten reagierten die Kommunen – aber auch Einrichtungen freier Träger, sofern sie Aufgaben im Rahmen der ordnungsrechtlichen Unterbringung übernahmen – mit der Tagesöffnung und dem Dauerbetrieb von Übernachtungsstätten, die zuvor tagsüber geschlossen waren. So wurde in Berlin eine Einrichtung der Kältehilfe deutlich erweitert: Sie blieb auch tagsüber geöffnet und bot Platz für 150 Wohnungslose.³²

Es gab aber durchaus auch eine kleinere Zahl von Städten, in denen Unterkünfte geschlossen blieben und eine geringere Belegung aufgrund fehlender zusätzlicher Kapazitäten nicht als machbar angesehen wurde. In Delmenhorst schloss z. B. eine Notübernachtung³³. Die Stadt Suhl öffnete zwar tagsüber, konnte aber eine Einzelzimmerunterbringung aufgrund fehlender Kapazitäten nicht ermöglichen; Wohnungslose mussten die Unterbringung in Doppelzimmern in Kauf nehmen.³⁴ In Bonn hieß es zur vorübergehenden Schließung der City-Station: „In den Aufenthaltsräumen hatten zuletzt bis zu 20 Betroffene sitzend die Nacht verbracht.“³⁵

²⁹ Pandemie. Corona-Vorsorge in der Asylunterkunft in Frankfurt (Oder)-Seefichten. moz.de vom: 27.03.2020. , <https://www.moz.de/land-kreise/oder-spree/frankfurt-oder/artikel9/dg/0/1/1793554/> (letzte Prüfung 10.08.2010)

³⁰ Brandenburg. Corona. Kältehilfe-Angebot in Brandenburg verlängert. Märkische Allgemeine vom 21.03.2020, <https://www.maz-online.de/Brandenburg/Corona-in-Brandenburg-Kaeltehilfe-verlaengert-Angebot-fuer-Obdachlose> (letzte Prüfung 10.08.2010)

³¹ Bundesweite Umfrage der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe; https://www.bagw.de/media/doc/DOK_20_R%3BC%ckmeldungen_19_Mai.pdf (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

³² Corona hilft gegen Obdachlosigkeit, in taz Berlin, 29.4.2020. Alle drei Maßnahmen wurden über den Juni hinaus verlängert <https://www.berlin.de/aktuelles/berlin/6215133-958092-verlaengerung-fuer-neue-obdachlosenquart.html> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

³³ Obdachlosigkeit in Delmenhorst: Prekäre Lage für Wohnungslose. Weserkurier vom 12.05.2020, https://www.weser-kurier.de/region/delmenhorster-kurier_artikel,-prekaere-lage-fuer-wohnungslose-_arid.1912752.html (letzte Prüfung 10.08.2010)

³⁴ Suhl/ Zella-Mehlis. Herberge für Obdachlose ganztätig geöffnet. https://www.insuedthueringen.de/region/suhl_zellamehlis/suhl/Herberge-fuer-Obdachlose-ganztaetig-geoeffnet;art83456.7205911 (letzte Prüfung 10.08.2020)

³⁵ Hilfsorganisationen reagieren auf Corona-Krise: Schwere Zeiten für Bonns Obdachlose. General Anzeiger Bonn vom 20.03.2020. https://www.general-anzeiger-bonn.de/bonn/stadt-bonn/corona-krise-in-bonn-schwere-zeiten-fuer-obdachlose_aid-49677357 (letzte Prüfung 10.08.2020)

6.3 Allenfalls graduelle Verbesserung der Unterbringungssituation bei nicht institutionell versorgten Wohnungslosen

Nicht institutionell versorgte wohnungslose Menschen standen oft vor der Frage, ob sie Angebote der ordnungsrechtlichen Unterbringung vorfanden und annehmen sollten oder ob sich prekäre Unterbringungs- und Versorgungslösungen unter den gegebenen Umständen aufrechterhalten ließen. Viele von ihnen versuchten in der Krise, ihren persönlichen Schutz vor Ansteckung zu verbessern. Nicht alle nutzten jedoch die Möglichkeiten der ordnungsrechtlichen Unterbringung oder suchten Schutz in stationären Einrichtungen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII (siehe hierzu unten: 7.5).

In einem Interview mit dem Leiter der Wohnungslosenhilfe im Kreis Ludwigsburg ging es etwa um die Menschen, die in den Wochen des Lockdowns – wie fast überall – plötzlich „aus dem Stadtbild verschwunden“ waren. Da „durch die Corona-Krise einige Aufenthaltsorte nicht mehr zugänglich gewesen“ waren, vermutete dieser, „dass viele versuchen, doch bei Freunden oder Bekannten irgendwie Unterschlupf zu finden“.³⁶ In einigen Städten befürchtete man, dass Frauen, die Mitwohnverhältnisse zuvor gemieden hatten, in denen ihnen sexualisierte Gewalt drohte, unter Corona-Bedingungen anders entschieden, um ein Dach über dem Kopf zu haben. Insbesondere in Orten, die ihre Notübernachtungen aufgrund der Ansteckungsgefahr schlossen, blieb das Mitwohnverhältnis bei Bekannten weiterhin fast die einzige Möglichkeit, sich zu versorgen.

7. Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII

Die Einrichtungen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII brauchten nach übereinstimmender Darstellung sämtlicher Praktikerinnen und Praktiker, welche über die oben beschriebenen Wege befragt werden konnten, nur kurze Zeit, um sich auf die veränderten Gegebenheiten einzustellen und sich auf eine ihrer Kernkompetenzen, die Krisenbewältigung, zu besinnen. Ohne ihre außergewöhnliche Bereitschaft, trotz Unsicherheit und steigenden Infektionszahlen weiterzuarbeiten, hätte die Versorgung für wohnungslose Menschen während des Lockdowns (noch) wesentlich schlechter ausgesehen. Viele Träger machten es offenbar zu ihrer „Ehrensache“, das Angebot soweit wie möglich aufrechtzuerhalten: „Die Leute haben ja niemanden außer uns.“ (Experte_52)

Große Probleme bereitete in allen Angeboten nach §§ 67 ff. SGB XII, dass Einrichtungen und Dienstleistungsangebote der Wohnungsnotfallhilfen nur in einigen Bundesländern (Baden-Württemberg³⁷, Bayern, Berlin) grundsätzlich als systemrelevant bzw. als Teil der kritischen Infrastruktur eingestuft wurden. Mitarbeitende der Wohnungsnotfallhilfen erfüllten daher oft nicht die erforderlichen Voraussetzungen beispielsweise für eine Notbetreuung ihrer Kinder. In Nordrhein-Westfalen ließ zwar die Corona-Schutzverordnung vom 22. März 2020³⁸ zu, die Regelungen für „Krankenhäuser, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen, vollstationäre Einrichtungen der Pflege und Wohnformen der Eingliederungshilfe, besondere Wohnformen im Sinne des SGB XII“ auch auf „ähnliche Einrichtungen“ auszudehnen, doch bezogen nur wenige Kommunen – so etwa die Stadt Münster – die Wohnungslosenhilfe in ihre lokalen Konzepte ein. In mehreren Erfahrungsberichten klagten Expertinnen und Experten, die Wohnungslosenhilfe sei „einfach vergessen“ worden (Expertin_50).

³⁶ Obdachlose machen sich oft unsichtbar. Stuttgarter Zeitung vom 24.05.2020; <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.obdachlose-und-corona-obdachlose-machen-sich-oft-unsichtbar.f2726e20-e458-4e14-a07d-bc2c62a2fa0a.html> letzte Prüfung: 10.08.2020).

³⁷ Baden-Württemberg: KRITIS-Liste BW vom 08.04.2020; https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Da-teien_Downloads/KRITIS-Liste_BW.pdf (letzte Prüfung: 10.08.2020).

³⁸ Nordrhein-Westfalen: Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (CoronaSchVO) vom 22. März 2020, § 2.

Der Zugang der Dienste und Einrichtungen zu dringend benötigten Schutzmaterialien war auch aus diesem Grund eingeschränkt. Nur manchmal wurden Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe von der Behindertenhilfe oder vom örtlichen Gesundheitsamt „auf kurzem Wege“ mitversorgt (Expertin_29, Expertin_45, Expertin_46). Einrichtungen, sowohl im kommunalen als auch im freiverbandlichen Bereich, waren bemüht, den Regelungen für einen besseren Infektionsschutz (Desinfektionsmittel, häufigere Reinigung sanitärer Anlagen, Reduzierung von Gemeinschaftsaktivitäten, Einrichtung von Quarantänräumen etc.) so gut wie möglich gerecht zu werden.

7.1 Niedrigschwellige Angebote

„Es ist gelungen, trotz vorübergehender Einschränkungen das gesamte Angebot für Wohnungslose aufrechtzuerhalten. Es gibt derzeit keine Einschränkungen des Angebotes. Die örtlichen Treffs mussten zwar analog des Lockdowns in der Gastronomie geschlossen werden, haben jetzt aber wieder unter den derzeit geltenden Hygienebedingungen den Betrieb aufgenommen“, würdigte rückblickend im Frühsommer ein kommunaler Experte (Experte_27) das Engagement des freien Trägers in seiner Stadt.

Von allen Angeboten der Wohnungslosenhilfe waren und sind Tagesaufenthalte und Tagesstätten, Cafés und Mittagstische am gravierendsten von Einschränkungen betroffen. Sie blieben zum Teil länger geschlossen als die übrigen Angebote, und auch wenn sie wieder öffnen, können sich wegen der Abstandsregeln stets nur wenige Personen gleichzeitig dort aufhalten. Viele Expertinnen und Experten berichteten von unumgänglichen „Zugangsbeschränkungen“ (Expertin_32), die einen Teil der Betroffenen ausschlossen. Ein Beratungsdienst in einer Großstadt ermöglichte täglich einer kleinen Zahl von Wohnungslosen – quasi durch die Hintertür – den Zugang zum offiziell geschlossenen Tagesaufenthalt, wenn sie ohne jede Alternative waren (Expertin_46). Einem Teil der Treffs gelang es, ihre Flächen zu vergrößern und Ausweichquartiere zu finden³⁹. Einschränkungen wurden unter anderem dadurch kompensiert, dass (kommunale) Übernachtungseinrichtungen auch tagsüber geöffnet blieben (vgl. oben: 6.). Eine Großstadt, die eine Unterbringung in Hotels ermöglichte, sorgte dort zugleich für integrierte Tagesaufenthalte (Experte_31). Trotz dieser Bemühungen wurden jedoch⁴⁰ eine ganze Reihe von negativen Auswirkungen beschrieben: Vor allem für viele derjenigen Betroffenen, die Treffs und Tagesstätten als regelmäßige Gelegenheit zu einer Tür-und-Angel-Beratung nutzten, hätten die Tagesaufenthalte ihre elementare Funktion, einen niedrigschwelligen Zugang ins Hilfesystem zu bieten, weitgehend eingebüßt. So hätten sich Besucherinnen und Besucher von offenen Treffs zurückgezogen und seien für die Hilfesysteme schlechter erreichbar gewesen. Dass es nur eingeschränkte Aufenthaltsmöglichkeiten gebe, verstärkte die soziale Isolation von Wohnungslosen zusätzlich. Statt ihren wohnungslosen Gästen mit dem gemeinsamen Frühstück oder einem Mittagessen einen Rest Normalität bieten zu können, sahen sich Träger vor die Aufgabe gestellt, eine Grundversorgung mit Nahrungsmitteln und Mahlzeiten sicherzustellen (siehe auch unten: 8).

Somit beschrieb einerseits ein großer Teil der Expertinnen und Experten übereinstimmend, dass es möglich war, die Hilfen für Wohnungslose unter schwierigen Bedingungen überhaupt aufrecht zu erhalten. Die Presseberichterstattung aus vielen Städten und Gemeinden der Bundesrepublik unterstützt diese Einschätzung. Allerdings zeigte die Auswertung andererseits deutlich, dass die Anpassung von Angeboten an die „geltenden Hygienebedingungen“ durchaus zu Lasten der besonderen Qualität bestimmter Leistungen insbesondere im niedrigschwelligen Bereich ging.

³⁹ z. B. Münster; hier stelle eine Kirchengemeinde ein Pfarrheim zur Verfügung: : <https://www.kirche-und-leben.de/artikel/pfarrei-in-muenster-stellt-pfarrheim-fuer-wohnungslose-zur-verfuegung/>

⁴⁰ Zusammengefasste Rückmeldungen stammen z. B. aus den oben angesprochenen Erfahrungsaustausch-Konferenzen in NRW.

7.2 Medizinische Hilfen

Auch die medizinische Versorgung von Wohnungslosen war erheblich erschwert.⁴¹ Den Angeboten fehlte vor allem zu Beginn der Pandemie die erforderliche Schutzausrüstung, weshalb Behandlungen in Ambulanzen oder ärztliche Sprechstunden in Beratungseinrichtungen oft nicht mehr durchgeführt werden konnten. Mobile aufsuchende Angebote wie z. B. das der „Fahrenden Ärzte“ in Kassel, waren von den Versammlungsverboten betroffen und mussten öffentliche Termine absagen, zu denen üblicherweise „viele Wohnungslose und Drogenkranke in die mobile Arztpraxis kommen“⁴². Wo es möglich war, wurden Angebote aber aufrechterhalten, und die aufsuchende Arbeit wurde intensiviert (Expertin_29, Expertin_30, Expertin_46).⁴³ Aus einem Projekt der niedrighschwelliger aufsuchender Hilfe für wohnungslose, psychisch kranke Frauen in einer kleinen Großstadt gab es die Problemanzeige, man habe Frauen auf der Straße zwar weiterhin erreicht, längere Zeit aber nicht mehr ins Gesundheitssystem überführen können, weil es nicht gelang, Behandlungstermine bei Ärztinnen und Ärzten zu erhalten und diese wahrzunehmen (Expertin_39).

7.3 (Fach-)Beratungsstellen

Die Vertreterin einer Einrichtung berichtete von Regeln, die sie sich für die „Arbeit unter Corona-Bedingungen“ gab: „Wir arbeiten mit persönlichem Kontakt weiter, denn diesen brauchen viele Klientinnen und Klienten gerade jetzt. Wir versuchen, so viel persönlichen Kontakt wie möglich und gewünscht unter der Einhaltung der Hygieneregeln zu realisieren. Wir wägen für jeden Hilfebereich und im Zweifel für jede Hilfebeziehung und jeden Kontakt ab, was notwendig ist und wie es gehen kann.“ (Expertin_45)

Von den räumlichen Bedingungen in den Beratungsstellen hing ab, wie „normal“ der Betrieb dort ablaufen konnte. Fast überall war wenigstens eingeschränkt Beratung – „reduziert als Notfallberatung“ (Experte_24) – möglich. Sprechstunden ohne Termin wurden aber überwiegend eingestellt, so dass es meist erforderlich wurde, für Beratungen längerfristig im Voraus Termine zu vereinbaren. Beratung wurden oft telefonisch angeboten oder es wurden Treffen im Freien verabredet. Ein unmittelbarer persönlicher Kontakt wurde durch die Hygienevorschriften erschwert, und Klientinnen und Klienten mussten darauf verwiesen werden, vor der Haustür statt im Haus zu warten.

„Die Beratungsstelle in [Stadt], in der das Jobcenter Räume hat, musste geschlossen werden. Die Beratung fand allerdings weiterhin per Telefon, Gegensprechanlage, Teilöffnung statt, z. B. vor der Tür im Freien, später mit Spuckschutz im Eingangsbereich.“ (Experte_23)

„Bei den Beratungsstellen wurde die offene Sprechstunde eingestellt, es wurden jedoch nach wie vor persönliche Beratungsgespräche geführt, mit anderen Warteregeln im Wartebereich, mit Mundschutz und in den Büros bei Bedarf mit Aufstellen einer Plexiglasscheibe.“ (Expertin_32)

Diese Bedingungen waren und sind für die Einrichtungen nicht zufriedenstellend: „Es konnten durch diese Einschränkungen leider nicht alle Personen gut beraten werden“, bilanzierte dieselbe Expertin aus einer großen Großstadt (Expertin_32). Für einen Dienst in einer anderen Großstadt, der viele Bürgerinnen und Bürger aus südosteuropäischen EU-Staaten beriet, erwies es sich als große „Herausforderung“ (Experte_40),

41 Obdachlosen Menschen wird in Zeiten der COVID-19-Pandemie die Lebensgrundlage entzogen, *Ärztblatt.de* vom 8. April 2020; <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/111810/Obdachlosen-Menschen-wird-in-Zeiten-der-COVID-19-Pandemie-die-Lebensgrundlage-entzogen> (letzte Prüfung: 10.08.2020).

42 Fahrende Ärzte nur stationär. Trotz Corona: Hilfe für Obdachlose bleibt bestehen. Hessische/Niedersächsische Allgemeine (HNA) vom 13.04.2020, <https://www.hna.de/kassel/coronavirus-sti164091/trotz-corona-hilfe-fuer-obdachlose-bleibt-bestehen-13653874.html> (letzte Prüfung: 10.08.2020).

43 Siehe auch die wiederholte Berichterstattung über den Mainzer Sozialmediziner Gerhard Trabert: Corona-Krise verschärft Situation von Obdachlosen. Rhein-Zeitung vom 25.03.2020, https://www.rhein-zeitung.de/region/rheinland-pfalz_artikel-coronakrise-verschaerft-situation-von-obdachlosen-arid.2106002.html; Kreative Hilfe für Obdachlose in Corona-Zeiten. Deutschlandfunk Kultur vom 31.03.2020, https://www.deutschlandfunkkultur.de/mainz-kreative-hilfe-fuer-obdachlose-in-corona-zeiten.1001.de.html?dram:article_id=473719 (letzte Prüfung: 10.08.2020).

den Kontakt zu den zugewanderten Familien aufrecht zu erhalten, da sich sprachliche Verständigungsschwierigkeiten in der nicht-persönlichen Kommunikation noch verstärkten.

Statt Beratung im Büro anzubieten, weiteten kommunale und freie Träger vielfach die aufsuchende Arbeit im Freien aus und kehrten „zur guten alten Streetwork“ (Experte_48) zurück. Sie übernahmen damit auch die Aufgabe, Klientinnen und Klienten über die nun erforderlichen Hygiene- und Schutzmaßnahmen zu informieren. Mancherorts wurde das Personal für entsprechende Aktivitäten aufgestockt. Die Beobachtung des „Sozialraums“, von „Scene-Treffpunkten und Notunterkünften“ (Expertin_25) erschien einigen Beratungsstellen auch deshalb wichtig, weil Klientinnen und Klienten aus Angst vor Infektionen von sich aus auf die Inanspruchnahme von Angeboten verzichteten. Allerdings war es wegen der lokalen Schutzvorschriften nicht überall möglich, Beratung in Notunterkünften durchzuführen (Experte_47, Experte_51).

Die aufsuchende Beratung wurde auch dazu genutzt, Hilfsmittel, darunter etwa Mund-Nase-Masken und Desinfektionsmittel, an Wohnungslose auf der Straße zu verteilen. „Auf der Straße wurde nach kurzer Zeit die ‚Betreuung‘ wieder aufgenommen. Dank der Mittel des MAGS konnten Klient*innen auf der Straße mit Gutscheinen/Sachmitteln gut versorgt werden.“ berichtete ein Experte aus Nordrhein-Westfalen (Experte_23, vgl. auch unten: 7).

Mehrere freie Träger der Wohnungslosenhilfe verwiesen auf den Digitalisierungsschub, den die Pandemie mit sich gebracht habe. Sie wollten die digitalen Möglichkeiten des Informationsaustauschs, der Kommunikation und der Beteiligung künftig intensiver nutzen.

7.4 Wohnbegleitende Hilfen schwer umsetzbar

Wohnbegleitende und andere einzelfallfinanzierte Hilfen (z. B. das Betreute Wohnen) standen offenbar vor besonderen Herausforderungen. Viele Betreute hätten Angst, sich bei Betreuerinnen und Betreuern anzustecken und wichen deshalb dem Kontakt aus, hieß es in Praxisberichten (Expertin_45, Expertin_46). Besuche in Wohnungen bargen ein hohes Risiko, Infektionen zu verbreiten. Die Leistungsträger, örtliche und überörtliche Träger der Sozialhilfe, erwarteten bei allem Verständnis für die nie dagewesenen Bedingungen aber auch, dass die vereinbarten und bewilligten Leistungen nach Möglichkeit erbracht wurden. Es bestand zwar durchgängig die Bereitschaft zu Verhandlungen über Entgelte, wenn erhöhte Aufwände oder ausgefallene Termine zu Mehr- oder Mindereinnahmen bei den Leistungserbringern führten, doch verursachte es „Druck“ und „Stress“ (Expertin_45, Experte_54), dass in Zeiten der „Distanzierung“ ausgerechnet von realisierten Kontakten die Finanzierung der Dienste abhing. Viele Träger boten tägliche telefonische Kontakte an, oder Fachkräfte trafen sich mit Klientinnen und Klienten zum Spaziergang, bei dem Neuigkeiten besprochen werden konnten. Mit Rücksicht auf die Lage verzichteten die Leistungsträger auf die häufig vorgesehene Hilfe- oder Teilhabeplanungsgespräche. Kostenzusagen wurden für längere Zeiträume erteilt, und bei Verlängerungen wurde auf die Überprüfung der Hilfepläne verzichtet.⁴⁴

7.5 Stationäre Einrichtungen

Ein Teil der befragten Expertinnen und Experten berichtete von einer Zunahme der Anfragen nach stationärer Hilfe in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, weil sog. „Mitwohnverhältnisse“ beendet wurden (siehe hierzu oben: 6.3). Mehrere Träger der Wohnungslosenhilfe, darunter auch das Diakonische Werk Schleswig-Holstein, machten im März und April 2020 auf eine Zunahme von Beratungsanfragen aufmerksam: Wohnungslose, die bis dahin bei Freunden und Bekannten untergekommen waren, verloren ihren Schlafplatz

⁴⁴ So z. B. in Hessen, wie der Landeswohlfahrtsverband den Trägern der Wohlfahrtspflege in einem Schreiben mitteilte: <https://www.lwv-hessen.de/top-themen/corona-virus/>; Antwortschreiben_zu_Schreiben_der_Liga_vom_23.03._und_30.03.2020_V4.pdf (letzte Prüfung: 10.08.2020).

und sprachen deshalb häufiger bei Beratungsstellen vor.⁴⁵ Eine Reihe von Einrichtungen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII meldeten, es werde „voller“, oder sogar, sie seien „überfüllt“⁴⁶. Für einen Teil der bis dahin prekär versorgten Wohnungslosen war demnach die Pandemie ein Auslöser, um institutionelle Hilfe zu suchen und in Anspruch zu nehmen.

Die Chance, Menschen den Zugang zum Hilfesystem zu bahnen, die bis dahin verdeckt wohnungslos gewesen waren, konnte allerdings nur dort genutzt werden, wo überhaupt entsprechende Angebote zur Verfügung standen, wo diese auch als sicher wahrgenommen wurden und Schutz boten. An den vielen Orten, in denen insbesondere Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII fehlen, war es dagegen nicht möglich, verdeckt wohnungslosen Menschen ein Hilfeangebot zu machen.

Sorge bereitete auch die Unterbringung von Wohnungslosen in den stationären Einrichtungen der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII. Wo Einzelzimmer vorgehalten wurden, war es vergleichsweise leichter, Schutz- und Hygienekonzepte umzusetzen. Aber in vielen Einrichtungen sind Mehrbettzimmer noch üblich, und oft teilen sich stationär Betreute dort die Küchen und Sanitäreinrichtungen. Zum Teil wurde aus der Praxis davon berichtet, es sei nicht möglich gewesen, auf Zweibettzimmer zu verzichten, da die Nachfrage nach stationärer Unterbringung in der Anfangszeit der Pandemie sehr hoch gewesen sei (Experte_55). (Zumindest an diesem Standort entstand eine erhöhte Nachfrage auch aufgrund von Entlassungen aus einer nahegelegenen Justizvollzugsanstalt.) In Hessen ermöglichte der Landeswohlfahrtsverband als überörtlicher Sozialhilfeträger deshalb den Einrichtungen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII, vorübergehend zusätzliche Hotel- und Pensionszimmer außerhalb der Einrichtungen mit dem Ziel der „Vereinzelung“ von Betreuten zu nutzen.⁴⁷ (Zu Hotelbelegungen bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung siehe oben: 6.1.)

Inzwischen haben die meisten Länder dezidierte Corona-Schutzverordnungen erlassen, in denen zum Teil auch die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe berücksichtigt wurden: In der Baden-Württembergischen Corona-Schutzverordnung vom 25.06.2020 wurden die Dienste und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe den Einrichtungen der Kurzzeitpflege und Einrichtungen der Behindertenhilfe gleichgestellt.⁴⁸ Hamburg verlangt von Einrichtungen der Wohnungslosen- und Obdachlosenhilfe ab dem 07.08.2020 die Erstellung eines Schutzkonzepts.⁴⁹

In den meisten Berichten aus stationären Einrichtungen zeigt sich, dass vor allem interne Abläufe angepasst wurden. Man achtete auf Distanzierung und verzichtete auf Gemeinschaftsangebote: „Im stationären Bereich z. B. wurden Gruppenaktivitäten vollständig ausgesetzt. Es wurde z. B. zentral gekocht und die Klientel hat das Essen auf die Einzelzimmer serviert bekommen. Alle Klient*innen haben Masken erhalten und wurden regelmäßig auf die Schutzverordnung hingewiesen.“ (Experte_23)

Ob Klientinnen und Klienten sich vor ihrer Aufnahme einem Corona-Test unterziehen mussten, legten die Einrichtungen selbst fest: „Es gab keine durchgängigen Tests, aber einige stationäre Bereiche haben vor

⁴⁵ Diakonie: Corona-Krise verschärft Probleme für Wohnungslose. Süddeutsche Zeitung vom 08.04.2020 (<https://www.sueddeutsche.de/leben/soziales-rendsburg-diakonie-corona-krise-verschaerft-probleme-fuer-wohnungslose-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-200408-99-635850>, letzte Prüfung: 10.08.2020); ähnliche Berichte gibt es auch aus Nordrhein-Westfalen.

⁴⁶ Corona-Pandemie trifft auch die Ärmsten. Berliner Senat will Obdachlose von der Straße holen Datum: Der Tagesspiegel vom 20.03.2020 <https://www.tagesspiegel.de/berlin/corona-pandemie-trifft-auch-die-aermsten-berliner-senat-will-obdachlose-von-der-strasse-holen/25663712.html> (letzte Prüfung: 10.08.2020); Corona-Krise verschärft Situation von Obdachlosen, Rhein-Zeitung vom 25.03.2020; https://www.rhein-zeitung.de/region/rheinland-pfalz_artikel,-coronakrise-verschaerft-situation-von-obdachlosen- arid_2106002.html (letzte Prüfung: 10.08.2020)

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Verordnung des Sozialministeriums zur Eindämmung von Übertragungen des Virus SARS-CoV-2 (Coronavirus) in Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen und vergleichbaren Einrichtungen sowie Unterstützungsangeboten im Vor- und Umfeld von Pflege (Corona-Verordnung Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen – CoronaVO Krankenhäuser und Pflegeeinrichtungen); https://www.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/re-daktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gesundheitsschutz/200625_SM_CoronaVO_KH-Pflegeeinrichtungen.pdf (letzte Prüfung: 10.08.2020).

⁴⁹ Verordnung zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in der Freien und Hansestadt Hamburg (Hamburgische SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung – HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO, Leseversion unter: <https://www.hamburg.de/verordnung/#>) (letzte Prüfung: 10.08.2020).

Aufnahme einen Test durchführen lassen.“ (Ebd.) Die Praxis war unterschiedlich – abhängig wohl vor allem vom Zugang der Einrichtungen zu Testmöglichkeiten. In einer Einrichtung der Wohnungslosenhilfe wurde etwas durchgängig getestet, da der Träger diese Leistung in seinen Krankenhäusern anbot (Expertin_46). In einer anderen Kommune wären Wohnungslose nur in konkreten Verdachtsfällen getestet worden (es gab aber keine), immerhin aber sei eine Testung von künftigen Bewohnerinnen und Bewohnern der stationären Hilfe „nach Anlaufschwierigkeiten“ schließlich doch möglich gewesen, berichtete eine Expertin aus dem ländlichen Raum (Expertin_25).

8. Existenzsicherung

8.1 Materielle Leistungen

Ein großer Teil der wohnungslosen Menschen bezieht Leistungen nach dem SGB II und dem SGB XII. Viele Wohnungslose, z. B. in ordnungsrechtlicher Unterbringung, verfügen über eine behördliche Meldeadresse und ein eigenes Konto, sie erhalten ihre Leistungen in der Regel unbar. Wohnungslose in stationärer Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII müssen Leistungen nach dem SGB II meist beim Leistungsträger einsetzen, in den Einrichtungen erhalten sie den gesetzlich vorgesehenen Barbetrag nach § 27b Absatz 2 SGB XII zur persönlichen Verfügung und ggf. weitere Leistungen durch die Einrichtungen. Menschen, die auf der Straße leben, werden Sozialleistungen z. T. als Tagessätze gewährt und ausgezahlt.⁵⁰ Unter ihnen finden sich am häufigsten Wohnungslose, die nicht (mehr) über ein eigenes Konto verfügen.

Corona-bedingte Schwierigkeiten bei der Existenzsicherung nicht nur der wohnungslosen Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherungsleistungen traten anfangs vor allem auf, weil Behörden für den Publikumsverkehr geschlossen wurden. Beeinträchtigungen entstanden, wenn es darum ging, Erst- oder Weiterbewilligungsanträge zu stellen: „Da das Sozialamt als auch das Jobcenter keinen Publikumsverkehr hatten, war die Antragstellung auf ALG II oder andere Leistungen sehr schwierig und hat sehr viel Zeit gekostet.“ (Expertin_32)

Eine erleichterte Antragstellung auf Leistungen nach dem SGB II sah das „Sozialschutz-Paket 1“ vor, das am 28. März 2020⁵¹ in Kraft trat. Für einen Übergangszeitraum vom 01. März 2020 bis 30. Juni 2020, der inzwischen verlängert wurde, ließ es u. a. die vereinfachte Antragstellung auf Leistungen nach dem SGB II zu (§ 67 SGB II). Die strenge Vermögensprüfung wurde ausgesetzt, eine Weiterbewilligung ohne Antrag ermöglicht, und es wurde klargestellt, dass Corona-Soforthilfen nicht auf die Leistung anzurechnen waren. Kosten der Unterkunft sollten in den neu beginnenden Bewilligungszeiträumen unabhängig von den örtlichen Angemessenheitsgrenzen anerkannt werden. Drei Monate lang, bis Juni 2020, waren laufende Sanktionen ausgesetzt.

Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum Sozialschutz-Paket wurde auch die Umstellung von Tagessätzen auf monatliche Leistungen für Wohnungslose ermöglicht. Am 01. April 2020 gab die Bundesagentur für

⁵⁰ Diese Praxis, die unterstellt, dass wohnungslose Menschen nicht an einen Ort bleiben, sondern „nichtsesshaft“ wandern, wird in der Fachwelt seit langer Zeit kritisiert. Der Fachausschuss Sozialrecht der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe forderte schon 2009 eine monatliche Auszahlung: „Die Auszahlung des Arbeitslosengeldes II als Tagessätze kommt nur bei Personen in Betracht, welche ihren tatsächlichen Aufenthalt nicht festlegen möchten. Wird der tatsächliche Aufenthalt jedoch gegenüber dem Grundsicherungsträger begründet und ist die Erreichbarkeit z. B. über eine Postadresse in einer Beratungsstelle sichergestellt, so ist die Grundsicherungsleistung monatlich auszuzahlen.“ BAG Wohnungslosenhilfe (2009): Empfehlung zu Änderungsbedarfen und Auslegungsproblemen im SGB II und SGB XII in der Hilfe für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen. Positionspapier. In ihrem 10-Punkte-Programm zu Corona erneuerte die BAG W diese Forderung; <https://www.bagw.de/de/neues~182.html> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁵¹ Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket), BGBl. Jahrgang 2020 Teil I Nr. 14 Seite 575 ff.; https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/text.xav?SID=&tf=xaver.component.Text_0&toctf=&qmf=&hlf=xaver.component.Hitlist_0&bk=bgbl&start=%2F%2F%5B%40node_id%3D%27540669%27%5D&skin=pdf&tlevel=-2&nohist=1 (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

Arbeit (BA) eine neue Weisung heraus, die entsprechende Regelungen zu Fallgestaltungen bei Obdachlosigkeit enthielt.

„2.10 Notlagen/“Barauszahlung“

(...)

(3) Zur Vermeidung von Notlagen sind Barauszahlungen an Kundinnen und Kunden weiterhin zu gewährleisten.

(...)

2.11 Obdachlose

(1) Grundsätzlich müssen auch erwerbsfähige Obdachlose erreichbar sein. Bei Leistungsberechtigten ohne festen Wohnsitz ist eine tägliche Vorsprache bei einer Betreuungs- oder Beratungsstelle für Wohnungslose oder einer ähnlichen Stelle (z. B. eine Betreuungsstelle für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten) nicht erforderlich. Von einer Erreichbarkeit ist (bis auf Weiteres) auch ohne eine derartige Vorsprache auszugehen. Leistungen werden auch bei Obdachlosen nach § 41 Absatz 1 SGB II berechnet, so dass keine Bedenken bestehen, Leistungsbewilligungen von mindestens einem Monat vorzunehmen. Hier kann abweichend von § 67 Absatz 5 Satz 3 SGB II von veränderten Verhältnissen ausgegangen werden. Eine tägliche Vorsprache zur Auszahlung der Leistungen in gE erfolgt nicht. In den gE können ggf. bestehende Absprachen mit Betreuungsstellen flexibel gehandhabt werden.

(2) Zur Information der Kundinnen und Kunden über den Zeitpunkt der Ausgabe sind soweit möglich Ansprechpartner*innen in den Obdachlosenunterkünften, der Diakonie, von den Kundinnen und Kunden benannte Vertrauenspersonen etc. einzubinden.“

01.04.2020, Auszug aus: Weisung der Bundesagentur für Arbeit zur Umsetzung des Sozialschutz-Pakets 1

Viele Wohnungslose waren nach Berichten aus der Praxis trotz der vereinfachten Verfahren oft auf Vermittlung durch das Personal der Beratungsstellen angewiesen. Bei der Neubeantragung von Leistungen der Mindestsicherung nach SGB II oder SGB XII, bei der Beantragung von Personalpapieren oder der Einrichtung einer gesetzlichen Betreuung sei es häufiger zu Problemen gekommen.

Die nun vorgesehene monatliche Auszahlung von Leistungen erleichterte das Leben der Menschen, die ein eigenes Konto hatten. Eingeschränkt waren aber die Möglichkeiten für Wohnungslose ohne Konto, Leistungen weiter in Form eines Tagessatzes zu erhalten.⁵² Um Bargeld ausgezahlt zu bekommen, musste man sein Anliegen etwa in der Regel telefonisch im Jobcenter anmelden, und dort waren jeweils nur kurze Zeitspannen für die Auszahlung vorgesehen. In mehreren der Fallstudienorte der GISS-Studie (Busch-Geertsema u. a. 2019), wo es bis dahin übliche Praxis gewesen war, dass das Jobcenter Tagessätze im Tagesaufenthalt eines freien Trägers auszahlte, war dies nicht mehr möglich, weil der Aufenthalt geschlossen blieb. Zur Überbrückung wurden provisorische Lösungen gefunden, etwa entschied man in Heidelberg, wo auch die

⁵² Z. B. Wohnungs- und Obdachlose im Bergischen Land trifft die Krise besonders hart. Berg-Online vom 30.03.2020; <http://berg-online.de/2020/03/wohnungs-und-obdachlose-im-bergischen-land-trifft-die-krise-besonders-hart/> (letzte Prüfung: 10.08.2020) oder <https://www.rhein-zeitung.de/region/rheinland-pfalz/artikel-coronakrise-verschaerft-situation-von-obdachlosen-arid,2106002.html> (letzte Prüfung: 10.08.2020)

Beratungsstelle an der Auszahlung beteiligt ist, nicht täglich, sondern jeweils für drei Tage Bargeld auszu-zahlen.⁵³

Bei einigen Expertinnen und Experten war aber die Zufriedenheit mit der nun entstehenden Praxis groß: „Wie das Jobcenter in dieser Zeit gearbeitet hat, müsste es immer sein“, sagte eine Expertin (Expertin_46). Ein Praktiker lobte: „Mit der digitalen Erreichbarkeit des Jobcenters wurden hier sehr gute Erfahrungen gemacht!“ (Experte_40) Zur Frage, ob und wie sich einige der vereinfachten Verfahren, die der Lockdown erzwang, in eine bessere Praxis „nach Corona“ überführen lassen, hat inzwischen eine breitere gesellschaftliche Diskussion begonnen.

Keine Auswirkungen hatten verbreitete Forderungen, den Regelsatz nach dem SGB II um 100 Euro aufzu-stocken, etwa, um auch Leistungsberechtigten die Bevorratung von Lebensmitteln oder den Kauf von Schutzmasken zu ermöglichen.⁵⁴ Existenzsichernde Corona-Hilfen für Wohnungslose schufen keine neuen Rechtsansprüche, auch nicht vorübergehend, sondern sie blieben überwiegend wohltätige Nothilfen.

8.2 Grundversorgung mit Lebensmitteln und Mahlzeiten

Suppenküchen, Tafeln und andere Verpflegungsangebote waren in den ersten Wochen nach dem Lock-down an vielen Orten geschlossen oder wurden nur noch mit stark eingeschränktem Betrieb weitergeführt. Vierterorts reagierten Initiativen auf den Ausfall dieser Versorgungsangebote.

Es wurden Spendenaufrufe veröffentlicht⁵⁵, in Berlin organisierte eine Werbeagentur unter Beteiligung der BVG, einer Bank und zahlreicher Filialen einer Supermarktkette die Versorgung von Wohnungslosen mit Lebensmittelpaketen und unterstützte gemeinsam mit der Organisation Karuna eine Hotline und die Aus-gabe von Smartphones für Obdachlose.⁵⁶ Suppenküchen und Tagesaufenthalte, die nicht ausschließlich auf Personal aus den Hochrisikogruppen angewiesen waren, aber auch mehrere Straßenzeituingsinitiativen gin-gen relativ zeitnah dazu über, Lunchpakete und auch Geldspenden an Wohnungslose zu verteilen.

In Einrichtungen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII ging man dazu über, am Eingang oder aus dem Fenster heraus Lebensmittel-Pakete auszugeben. In einer Großstadt entstand z. B. ein neuer „Bringedienst“: „Seit Beginn der Pandemie konnten wir zwei zusätzliche Hilfeangebote installieren, so werden an sechs Tagen in der Woche Lunchpakete an die Klient*innen ausgeteilt und zwei Mitarbeiter*innen sind regelmäßig mit einem dafür extra angeschafften Lastenrad in der Stadt unterwegs, um dringend benötigte Dinge zu verteilen und die Menschen an den Orten aufzusuchen und zu beraten, wo sie sich aufhalten. Wir hoffen, das Ange-bot der aufsuchenden Hilfe mit dem Lastenrad auch ‚nach Corona‘ noch aufrecht erhalten zu können“, be-richtete die Mitarbeiterin eines medizinischen Angebotes (Expertin_30).

⁵³ Notdienst eingerichtet - Heidelberger Obdachlosenhilfe trotz der Corona-Krise. Rhein-Neckar-Zeitung vom 21.03.2020; https://www.rnz.de/nachrichten/heidelberg_artikel,-notdienst-eingerichtet-heidelberger-obdachlosenhilfe-trotz-der-corona-krise-_arid,505584.html (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁵⁴ Die Forderung, welche die Länder Berlin und Thüringen in den Bundesrat einbrachten, wurde u. a. von vielen Sozialverbänden, Wohlfahrtsver-bänden und Selbsthilfegruppen unterstützt, z. B. Diakonie Mecklenburg-Vorpommern und der Paritätische; <http://www.diakonie-mv.de/100-Euro-Corona-Zuschlag-auf-Grundsicherung-und-Ha.908.0.html> (letzte Prüfung: 10.08.2020); Wohlfahrtsverband fordert 100 Euro mehr für Hartz-4-Bezieher. Berliner Zeitung vom 14.04.2020, <https://www.bz-berlin.de/deutschland/wegen-corona-krise-wohlfahrtsverband-fordert-100-euro-mehr-fuer-hartz-4-bezieher> (letzte Prüfung: 10.08.2020); Deutschlandfunk vom 13.05.2020: „Coronakrise durch starken Sozialstaat meistern“, https://www.deutschlandfunk.de/vorstoss-fuer-mehr-grundsicherung-coronakrise-durch-starken.694.de.html?dram:ar-ticle_id=476568 (letzte Prüfung: 10.08.2020). Bündnis 90/die GRÜNEN forderten u. a. mit Verweis auf die Krise eine „Garantiesicherung“; <https://www.gruene-bundestag.de/files/beschluesse/beschluss-garantiesicherung.pdf> (letzte Prüfung: 10.08.2020).

⁵⁵ Z. B. betterplace.org; <https://www.berliner-obdachlosenhilfe.de/helfen/hilfe-waehrend-der-corona-pandemie/>, <https://www.better-place.org/de/projects/77958-strassenspende-fuer-obdachlose-waehrend-corona> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁵⁶ Werbeagentur und Unterstützer starten Aktion ONE WARM WINTER, um Berliner Obdachlosen zu helfen. In: PAGE; <https://page-online.de/branche-karriere/gemeinsamfuerberlin-werbeagentur-initiiert-hilfe-fuer-obdachlose/> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

8.3 Gabenzäune

Ein neues und nicht unumstrittenes Phänomen war die Einrichtung sogenannter Gabenzäune. Es wurde dazu aufgerufen, Spenden in Tüten an einem markierten Gitterzaun aufzuhängen, die dann von Bedürftigen in Anspruch genommen werden konnten. Damit entstand eine kontaktlose und völlig anonymisierte Form des Gebens und Nehmens. Allerdings zeigte sich schnell, dass auch diese Form der anonymen Versorgung Risiken birgt, insbesondere wenn verderbliche Lebensmittel oder Spenden aufgehängt werden, die nicht gebraucht werden und am Zaun oder in der unmittelbaren Umgebung verrotten. Auch das Risiko, dass beim Verpacken der Spenden nicht ausreichend auf Hygiene geachtet wurde, wurde thematisiert. „Am Ende bleiben vermüllte Sammelplätze, verärgerte Nachbarn und enttäuschte Helfer zurück“, so hieß es in einem kritischen Beitrag zu den Gabenzäunen.⁵⁷

8.4 Situation der Tafeln

Nach Angaben des Verbands Tafel Deutschland mussten während der ersten Wochen des Lockdowns fast die Hälfte der knapp 950 Tafeln in Deutschland ihren Betrieb einstellen. Gründe waren unter anderem beengte räumliche Verhältnisse, aber vor allem die Tatsache, dass der ganz überwiegende Teil des ehrenamtlichen Personals aus älteren Menschen bestand, die den besonderen Risikogruppen zugeordnet werden mussten.⁵⁸ Gleichzeitig wurde von einer erhöhten Nachfrage nach Versorgung durch die Tafeln von Menschen berichtet, die durch den Lockdown in wirtschaftliche Not geraten waren. Das hat nicht nur zu zahlreichen Spendenaufrufen, durch die lokalen Tafeln und ihren nationalen Verband, aber beispielsweise auch durch die Aktion Mensch geführt. Verschiedene Landesprogramme zur Linderung der Not von armen und wohnungslosen Menschen wurden auch mit dem Ziel initiiert, die Angebote der Tafeln sicherzustellen und zu stärken (siehe unten: 8.5).

8.5 Spenden und Fonds einzelner Bundesländer

Bereits im März 2020 legte das Land Schleswig-Holstein einen Fonds „zur Abdeckung sozialer Härten, insbesondere Obdachlose und Tafeln im Zusammenhang mit der Corona-Krise in Schleswig-Holstein“ auf. Er umfasste ein Volumen von bis zu drei Millionen Euro. „Konkret sollen mit dem Geld Organisationen unterstützt werden, die eine Notversorgung von obdachlosen Menschen mit Lebensmitteln sicherstellen oder dabei helfen, dass Tafeln weiterhin Lebensmittel ausgeben können. Außerdem soll mit den Mitteln dafür gesorgt werden, dass Angebote, die sich mit sozialen Härtefällen oder menschlichen Notlagen beschäftigen, unterstützt werden.“⁵⁹

Ende März verkündete der Sozialminister von Nordrhein-Westfalen, Karl-Josef Laumann, dass das Land 500.000 Euro an freie Träger zur Verfügung stellt, um die „Notversorgung sicherzustellen“. „Die freien Träger der Wohnungslosenhilfe können damit Menschen, die auf der Straße leben, mit dem Lebensnotwendigsten wie beispielsweise Lebensmitteln, Essensgutscheinen, Hygieneartikeln oder Kleidung versorgen.“⁶⁰

⁵⁷ Fachleute warnen wegen nicht gegebener Hygiene vor Gabenzäunen; <https://www.nordbayern.de/region/nuernberg/corona-krise-fachleute-warnen-vor-spendenzaunen-1.9996387> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁵⁸ Die Tafeln erleben neue Formen der Not und veränderte Arbeitsbedingungen; <https://www.tafel.de/themen/coronavirus/> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁵⁹ <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Corona-Drei-Millionen-Euro-fuer-Versorgung-Beduerftiger,helfen148.html> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁶⁰ Drei Millionen Euro zur Unterstützung von Obdachlosen und anderen Bedürftigen; https://www.mags.nrw/sites/default/files/as-set/document/mags_pe_31-03-2020_versorgung_obdachloser.pdf (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

Das Land Baden-Württemberg folgte im April mit einem Soforthilfeprogramm über 750.000 Euro, von denen 500.000 an Städte und Gemeinden vergeben werden sollten, um mehr Räumlichkeiten zur Notübernachtung bereitzustellen, und 250.000 an freie Träger zur Versorgung von Wohnungslosen.⁶¹

Die Aktion Mensch hatte einen „Sofort-Fonds Lebensmittelversorgung“ im Umfang von 20 Mio. Euro aufgelegt, der innerhalb weniger Tage ausgeschöpft war.⁶²

Im Juni 2020 spendete die Fußballnationalmannschaft der Herren dem Förderverein der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 250.000 Euro. Auch diese Spende sollte überwiegend zur Grundversorgung von Wohnungslosen genutzt werden „Durch den Förderverein können viele Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe unbürokratisch Unterstützung erhalten. Die Spende ist hochwillkommen, um hilfesuchende Menschen direkt mit dem nötigsten wie Nahrung, Kleidung, Bargeld, Mundschutz, Händehygiene, Handy, Handykarten etc. unterstützen zu können. Gefördert werden auch Maßnahmen und Anschaffungen zum Infektionsschutz der Mitarbeitenden in Hilfeeinrichtungen und der Hilfesuchenden, damit bspw. wieder öfter face-to-face-Kontakte mit Hilfesuchenden möglich werden.“⁶³

Regionale und lokale Nothilfemaßnahmen wurden auch aus anderen Bundesländern gemeldet, so etwa ein Soforthilfefonds der hessischen Diakonie im Umfang von 70.000 Euro⁶⁴, lokale Spendenaktionen von Banken⁶⁵ oder von Vereinen, Geschäftsleuten und Bürgerinnen und Bürgern.⁶⁶

9. Wohnungslos unter Corona-Bedingungen

9.1 Medienaufmerksamkeit zu Beginn der Pandemie

In den ersten sechs bis acht Wochen nach Ausbruch der Pandemie wurde der Situation von Wohnungslosen und insbesondere der Obdachlosen auf der Straße hohe mediale Aufmerksamkeit zuteil. Nach der Verkündung von Ausgangsbeschränkungen und der Aufforderung, „zu Hause“ zu bleiben, wiesen Medien verbreitet darauf hin, dass dies Menschen ohne Wohnung regelmäßig nicht möglich war. Es lag auf der Hand, dass viele von ihnen die geforderten Hygieneregeln nicht einhalten konnten, weil die Möglichkeiten zur Körperpflege und zum Händewaschen mit einem Schlag deutlich eingeschränkt waren. Auch war unmittelbar einsichtig, dass viele Überlebensstrategien wie das Sammeln von Pfandflaschen, Betteln und der Verkauf von Straßenzeitungen (der vielfach vorübergehend eingestellt wurde) infolge der Kontakteinschränkungen entfielen. Allerdings pflegte die Berichterstattung häufig auch ein Klischee von Wohnungslosen, das bei weitem nicht der Realität aller Betroffenen entspricht. Selbst kleine Kommunen, für die Wohnungslosigkeit sonst kein gravierendes Problem darstellt, waren mit Anfragen besorgter Bürgerinnen und Bürger konfrontiert und gaben Stellungnahmen zu ihrer Praxis ab.

⁶¹ Presseinformation der Landesregierung NRW zur Versorgung Obdachloser in der Corona-Krise; <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/750000-euro-soforthilfe-fuer-obdachlose/> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁶² 20 Millionen Euro Soforthilfe von Aktion Mensch; <https://www.aktion-mensch.de/newsfeed/corona-interview.html>

⁶³ Herrenfußballnationalmannschaft spendet 250.000 € für Wohnungslose und Wohnungslosenhilfen; <https://www.bagw.de/de/neues-186.html> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁶⁴ Coronavirus: Wohnungslose Menschen brauchen jetzt besondere Fürsorge. Osthessen News vom 27.03.2020; <https://osthessen-news.de/n11632245/coronavirus-wohnungslose-menschen-brauchen-jetzt-besondere-fuersorge.html> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁶⁵ Vgl. https://rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/diakonie-duesseldorf-deutsche-bank-spendet-100000-euro_aid-51546671; <https://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Hannover-Deutsche-Bank-spendet-28.000-Euro-an-die-Diakonie-als-Corona-Hilfe> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁶⁶ Vgl. https://www.lokalkompass.de/muelheim/c-vereine-ehrenamt/wenn-es-kein-zuhause-gibt_a1391025 (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

9.2 Veränderung des Alltagslebens

Die Pandemie und die damit verbundenen Maßnahmen hatten tatsächlich einschneidende Auswirkungen auf das Alltagsleben vieler Wohnungsloser.

Ihre ohnehin begrenzten Möglichkeiten zur Pflege sozialer Kontakte wurden massiv eingeschränkt. Aufenthaltsmöglichkeiten während des Tages waren nicht nur in Einrichtungen (vgl. 3. und 4.) massiv reduziert, sondern auch im öffentlichen Raum. Szenetreffpunkte wurden – nicht nur in der Stadt, aus der diese Meldung stammt – „von Polizei und Ordnungsdienst streng kontrolliert“.⁶⁷

Aus dem Corona-Erfahrungsbericht einer Einrichtungsleitung

„So unterschiedlich die Klientinnen und Klienten sind, mit denen wir arbeiten, so unterschiedlich ist auch ihr Umgang mit der Krisensituation. Manche sind in großer Angst und verlassen ihre Wohnung nicht mehr. Manche fühlen sich von der allgemeinen Lage überhaupt nicht angesprochen – sie haben schon seit langem gelernt, dass das, was in der Welt passiert, mit ihnen nichts zu tun hat, dass sie nicht ‚mitgemeint‘ sind. Andere haben einen sehr hohen Informations-, Erklärungs- und ‚Übersetzungs‘-Bedarf. Wieder andere blühen regelrecht auf. Einer Klientin mit einer Borderline-Störung erläuterte ich die Instabilität der Lage und der Entscheidungen, mit denen wir gerade zu leben haben. Sie erklärte mir sehr heiter: ‚Da seht ihr mal, wie es mir schon mein ganzes Leben lang geht!‘ Manche Krisen (insbesondere der von Psychosen Geplagten) verschärfen sich. Die Mehrzahl der Klientinnen und Klienten jedoch nimmt die Einschränkungen und Gefährdungen klaglos, still hin, obwohl sie häufig viel stärker betroffen sind als die ressourcenstarken BürgerInnen. Die allermeisten verhalten sich genau wie die übrige Bevölkerung: besorgt und diszipliniert.“

Selbsthilfemöglichkeiten bei der Beschaffung von finanziellen Ressourcen und dem Notwendigsten zum Leben, beim Umgang mit Ämtern und bei der Gestaltung des Alltags entfielen. Anstehen für wohltätige Gaben und das Warten auf einen Beratungstermin gewannen für viele an Bedeutung.

Durch die Schließung vieler öffentlich zugänglicher Orte, seien es die Bibliotheken, das Schwimmbad, die Mensa oder die Cafeteria, aber auch Tagesstätten und Versorgungsangebote der Wohnungslosenhilfe, wurden Aufenthaltsmöglichkeiten und Zugänge zu Toiletten ebenso eingeschränkt wie Duschgelegenheiten und die Möglichkeiten, Wäsche zu waschen. In einigen Städten öffneten Schwimmbäder zu diesem Zweck.

Berichte in der Presse und von Verbandsfunktionärinnen bzw. -funktionären verwiesen auf eine zunehmende Vereinsamung und die Erfahrung zunehmender Diskriminierung, wenn erkennbar Wohnungslose beispielsweise in der Öffentlichkeit als besonderes Infektionsrisiko angesehen und von anderen Menschen ostentativ gemieden wurden.⁶⁸

⁶⁷ Z. B. Diakonie verstärkt Hilfen. Wohnungslose in Krefeld; <http://www.diakonie-hessen.de/aktuell/nachrichten/details/article/coronavirus-wohnungslose-menschen-brauchen-jetzt-besondere-fuersorge-1.html> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁶⁸ Obdachlose sind von Corona besonders betroffen, in: Westdeutsche Zeitung, 19. März 2020; Bösing, Sabine (2020) Gemeinsam an Lösungen arbeiten – BAG W eröffnet digitale Austauschplattform, in Wohnungslos 2/20, S. 60/61. (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

„Corona meiden – ja, Obdachlose meiden - nein

Straßenzeitungen aus aller Welt kommunizieren mittlerweile täglich, dass der Verkauf der Magazine quasi zum Erliegen gekommen ist. Und fiftyfifty-Verkäufer*innen klagen, dass sie die Angst der Menschen, die an ihnen vorbeigehen, geradezu drastisch spüren. „Als ob wir besonders verseucht wären“, klagt etwa Helmut. Dabei gehe es nicht nur um das Geld, das nun fehle, sagt er. „Auch die Kontaktsperre schmerzt.“ Und Sandra weiß aus Erfahrung: „Jede schwere Krise trifft die sowieso Benachteiligten immer besonders schwer.“ Sandra ist, wie so viele Obdachlose, auf die Einnahmen aus dem Verkauf der Zeitung angewiesen ist. Und Michaela findet, dass gerade jene, die schon immer unter Ausgrenzung leiden, nun noch mehr gemieden werden. „Wie im Mittelalter die Pestkranken“, bedauert sie. „Hallo“, ruft sie einer Passantin nach, die einen großen Bogen um sie macht, „wir sind doch auch Menschen“. Recht hat sie, oder?“

Hubert Ostendorf für die Düsseldorfer Straßenzeitung fiftyfifty⁶⁹

9.3 Gesundheitliche Risiken und tatsächliche Erkrankungen

Vielfach thematisiert wurde die besondere Vulnerabilität vieler Wohnungsloser: Aufgrund von Vor- und Mehrfacherkrankungen, wegen der hohen Inzidenz von Infektions- und Erkältungskrankheiten, aber auch von Hauterkrankungen, psychischen Erkrankungen und vorzeitigen Alterungsverläufen war anzunehmen, dass sie bei einer Infektion mit dem Virus einem erhöhten Risiko für schwere Krankheitsverläufe ausgesetzt waren.

Mangelnde Hygienemöglichkeiten, zwangsgemeinschaftliche Unterbringung, die das Einhalten von Mindestabständen erschwerten und die gemeinschaftliche Nutzung von sanitären Anlagen und Verpflegungsangeboten vorsahen, gaben Anlass zu der Befürchtung, dass das Infektionsrisiko für wohnungslose Menschen deutlich erhöht sein würde.

Schon relativ früh wurde die Öffentlichkeit auf das erhöhte Ansteckungsrisiko in großen Notunterkünften mit Mehrbettzimmern durch einen Nachweis von Covid-19-Erkrankungen in einer Hamburger Gemeinschaftsunterkunft mit 300 Betten aufmerksam, die als Teil der Winternotprogramm genutzt worden war. Ein Übernachteter war dort positiv getestet worden und in der Folge mussten vorübergehend alle Nutzer dieser Unterkunft unter Quarantäne gestellt werden.⁷⁰ Das hatte auch zur Folge, dass die normalerweise tagsüber geschlossene Unterkunft geöffnet blieb und die Wohnungslosen dort mit Verpflegung versorgt wurden.

Covid-19-Infektionsfälle, die in kommunalen Notunterkünften auftreten, sind nach § 36 Infektionsschutzgesetz (IfSG) meldepflichtig. Doch in seinem täglichen „Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019“ fasst das Robert-Koch-Institut Fälle aus Pflegeeinrichtungen, Obdachlosenunterkünften, Einrichtungen zur gemeinschaftlichen Unterbringung von Asylsuchenden, sonstigen Massenunterkünften und Justizvollzugsanstalten zusammen. Die Angaben der lokalen Gesundheitsämter zu dieser Kategorie seien – so das Institut auf Anfrage – nicht nach Einrichtungen differenziert und daher nicht genauer auswertbar. Von den deutschlandweit bis zum 10.08.2020 infizierten 215.060 Personen wurden 18.799 aus einer der o.g. Einrichtungen

⁶⁹ fiftyfifty Straßenmagazin; <https://www.fiftyfifty-galerie.de/artikel/6342/corona-meiden-ja-obdachlose-meiden-nein> (zuletzt geprüft: 10.08.2020)

⁷⁰ 300 Obdachlose nach Corona-Infizierung unter Quarantäne, in: Die Welt vom 15.3.2020; <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article206562139/Folge-einer-Ansteckung-300-Obdachlose-nach-Corona-Infizierung-unter-Quarantaene.html> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

gemeldet. Überwiegend handelte es sich vermutlich um Bewohnerinnen und Bewohner von Pflegeeinrichtungen.⁷¹ Genauere Zahlen existieren nicht.

Weder aus der Presse, noch aus intensiverer Recherche der GISS ergaben sich Belege für eine auffällige Verbreitung des Virus bei wohnungslosen Menschen. Während in den Medien häufiger von erhöhten Infektionen in Einrichtungen für Geflüchtete berichtet wurde,⁷² war dies nur ausgesprochen selten für Einrichtungen für Wohnungslose der Fall. Auch wenn davon auszugehen ist, dass vielerorts keine systematischen Corona-Tests bei Wohnungslosen durchgeführt wurden, scheinen sich die genannten Befürchtungen nicht bewahrheitet zu haben.

Selten wurden Probleme thematisiert, die Suchtmittelabhängige nun bei der Beschaffung der benötigten Substanzen hatten. Substituierte mussten trotz der Aufrufe zur Vermeidung von Kontakten mit anderen, weiterhin regelmäßig ihre Vergabestellen aufsuchen und waren damit zusätzlichen Infektionsrisiken ausgesetzt.

10. Konsequenzen für die Zukunft

Diese Kurzexpertise ging u. a. der Frage nach, ob die zahlreichen Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Wohnungsnotfallhilfen, die 2019 Ergebnis der GISS-Untersuchung zu „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“ gewesen waren⁷³, auch unter Pandemie-Bedingungen weiter Bestand haben. Und es stellte sich die Frage, ob sich aus den Erfahrungen des Corona-Krisenmanagements ggf. neue Empfehlungen ergeben.

10.1 Empfehlungen zur Organisation der Wohnungsnotfallhilfen

Die GISS-Untersuchung empfahl den Aufbau präventiv ausgerichteter trägerübergreifender Gesamthilfesysteme, in denen Ressourcen gebündelt und Zuständigkeiten transparent verzahnt werden. Auch die Corona-Pandemie ändert an dieser fachlichen Einschätzung nichts. Dass die Öffentlichkeit unter den Bedingungen der Pandemie mit erhöhter Sensibilität auf die besondere Situation von Straßenwohnungslosen reagiert, darf nun allerdings weder die Problemwahrnehmung noch die Ressourcenallokation verschieben. Nach wie vor muss die systematische Prävention von Wohnungsverlusten Priorität vor dem Ausbau von Nothilfen und caritativen Maßnahmen haben, und dies setzt trägerübergreifend vernetzte Strukturen voraus.

10.2 Empfehlungen zur Prävention von Wohnungsverlusten

Wegen der besonderen Bedeutung der Prävention enthielt die Studie der GISS viele Empfehlungen, um Wohnungsverluste zu verhindern, die unabhängig von der Corona-Krise weiterhin aktuell bleiben. Um die Zahl der von Wohnungslosigkeit bedrohten oder betroffenen Menschen zu senken, ist es nach wie vor unumgänglich, die Zugänge zu präventiven Angeboten zu verbessern, die Kenntnis der Betroffenen über Hilfs-

⁷¹ Von den deutschlandweit bis zum 10.08.2020 infizierten 215.060 Personen wurden 18.799 aus einer der o.g. Einrichtungen gemeldet. Überwiegend handelte es sich vermutlich um Bewohnerinnen und Bewohner von Pflegeeinrichtungen. Vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-08-10-de.pdf?__blob=publicationFile, S. 8.

⁷² COVID-19-Ausbrüchen in Geflüchtetenunterkünften; https://www.weser-kurier.de/bremen/bremen-stadt_artikel,-200-infizierte-in-bremer-landeserstaufnahmestelle-arid,1914690.html; <https://www.tagesspiegel.de/berlin/nach-corona-ausbruch-in-berlin-buch-28-infizierte-gefluechtete-werden-in-quarantaene-unterkunft-verlegt/25854280.html>; <https://www.op-online.de/region/main-kinzig-kreis/maintal/maintal-corona-ausbruch-quarantaene-pandemie-asylbewerber-unterkunft-gesundheitsamt-zr-13797214.html>; <https://www.mainzund.de/coronavirus-in-mainzer-fluechtlingsunterkunft-quarantaene-im-allianzhaus-wird-aufgehoben-23-neue-positive-tests/> (zuletzt geprüft: 10.08.2020).

⁷³ Busch-Geertsema, Henke, Steffen 2019: Kapitel 8.

möglichkeiten zu erhöhen, den Akteurinnen und Akteuren frühere Möglichkeiten der Intervention zu verschaffen und Verfahren niedrighschwelliger zu gestalten. Es bleibt fachlich geboten, den Auftrag zur Prävention im SGB II und in den lokalen KdU-Richtlinien zu verankern.

Noch ist es zu früh, um abschließend die Frage zu beantworten, ob die Pandemie die Risiken von Haushalten, wohnungslos zu werden, erhöhen wird. Doch die Tatsache, dass viele der ergriffenen Schutzregelungen nur vorübergehend galten und dass sehr viele Haushalte in Deutschland mit Einkommensverlusten durch Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit konfrontiert sind, gibt in der langfristigeren Betrachtung wenig Anlass zu Optimismus.

Erste Maßnahmen, die zum Kündigungsschutz von Menschen ergriffen wurden, welche kurzfristige Einkommenseinbußen zu verkraften hatten, haben sich bewährt. In der ersten Phase der Pandemie handelten Wohnungswirtschaft und private Vermieterinnen und Vermieter zudem sozial verantwortungsvoll und trugen vermutlich entscheidend dazu bei, die Entstehung und Verschärfung von wohnbezogenen Krisen zu verhindern. Wo die eigenen präventiven Bemühungen der Wohnungswirtschaft aber an ihre Grenzen kommen, ist die Einschaltung von Präventionsstellen erforderlich. Vor dem Hintergrund, dass absehbar eher mit einer Zunahme von Haushalten in Wohnungsnotlagen und Mietzahlungsschwierigkeiten gerechnet werden muss als mit einem Rückgang, gewinnen datenschutzkonforme Verfahren der Informationsweitergabe an Bedeutung. Um den Auftrag der Wohnungssicherung wahrnehmen zu können, der in § 36 SGB XII und § 22 Abs. 8 SGB II normiert ist, brauchen die Träger der Grundsicherung Informationen der Wohnungsgeber über bevorstehende oder ausgesprochene Kündigungen. Der Gesetzgeber sollte die Weitergabe von Name(n) und Adresse eines vom Wohnungsverlust bedrohten Haushaltes an die öffentlichen Sozialleistungsträger ausdrücklich ermöglichen.

10.3 Empfehlungen zur ordnungsrechtlichen Unterbringung

Wie in Abschnitt 6. dargestellt waren die Kommunen im Rahmen ihres Krisenmanagements ganz überwiegend bereit und in der Lage, der gesetzlichen Unterbringungsverpflichtung nachzukommen. Ausschlussregelungen, wie sie die Untersuchung der GISS 2019 noch dokumentierte, wurden vorübergehend aufgehoben. So erhielten etwa Unionsbürgerinnen und -bürger bessere Zugänge zur Notunterbringung, weil es ihnen während des Lockdowns gar nicht möglich gewesen wäre, in ihre Herkunftsländer zurückzukehren.

Zugleich deckte die Pandemie die Risiken der Notunterbringung in Gemeinschaftsunterkünften auf: Auch wenn die Analyse keine Anhaltspunkte dafür geliefert hat, dass wohnungslose Menschen sich häufig mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 infiziert haben, hat sich für andere Bevölkerungsgruppen gezeigt, dass beengte Unterbringungsverhältnisse ein wichtiger Faktor für erhöhte Ansteckungsgefahr sein können und dass Menschen mit geschwächtem Immunsystem und multiplen Vorerkrankungen zu den Risikogruppen für einen schweren Krankheitsverlauf gehören. Insofern waren auch die vielen Maßnahmen von Kommunen und freien Trägern sinnvoll und notwendig, die Unterbringung entzerren und es ermöglichen sollten, sich auch tagsüber unter Bedingungen aufzuhalten, die ausreichend Abstand, Privatsphäre und Hygiene zulassen.

Die Unterbringung in Mehrbettzimmern mit dem Zwang zur gemeinschaftlichen Nutzung von Sanitär- und Küchenbereichen bleibt aus verschiedenen Gründen und eben auch in Hinsicht auf den gesundheitlichen Schutz vor Infektionen problematisch. Mehr Privatsphäre und Schutz im Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung von Wohnungslosen zu ermöglichen, sollte als Ziel nicht nur auf die Phase der Corona-Pandemie beschränkt bleiben. Zur Entwicklung von Mindeststandards für die Unterbringung gehört, Lösungen zu entwickeln, die nicht nur die Übernachtung, sondern auch den Aufenthalt tagsüber beinhalten.

Fachliche und bauliche Standards zu entwickeln und umzusetzen, kann nicht Aufgabe der Kommunen allein sein. Sie benötigen hierzu die Unterstützung von Bund und Ländern, die eine überregionale Diskussion anstoßen und Kommunen bei der Umsetzung von baulichen Veränderungen fördern könnten.

10.4 Gesundheitliche Versorgung sicherstellen

Insgesamt haben die Erfahrungen mit der Pandemie die besondere Bedeutung der Empfehlungen der GISS-Studie (Busch-Geertsema u. a. 2019) zur besseren Absicherung und dem Ausbau gesundheitlicher Hilfen für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen unterstrichen: Mit hoher Wahrscheinlichkeit wurden wohnungslose Menschen seltener auf eine Covid-Erkrankung getestet. Zugang zu Desinfektionsmitteln und Schutzmasken hatten wohl nur diejenigen, die über Dienste und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe mitversorgt wurden.

Bezogen auf die Corona-Pandemie wird eine gezieltere Untersuchung über das Ansteckungs- und Erkrankungsrisiko von Wohnungslosen empfohlen. Wohnungslose sollten frühzeitig eine Schutzimpfung erhalten, sobald entsprechende Impfstoffe vorhanden sind. Bei der Dokumentation von Infektionsorten durch die Gesundheitsämter und das Robert-Koch-Institut sollten Unterkünfte für Wohnungslose und Geflüchtete gesondert ausgewiesen werden.

10.5 Dauerhafte Wohnraumversorgung

Dass vor allem die dauerhafte Versorgung in Normalwohlnraum der Weg ist, um Wohnungslosigkeit zu beenden, trat in den Monaten des Lockdowns zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung in den Hintergrund. Auch wenn in einigen Presseberichten auf den mangelnden Wohnraum als das eigentliche Problem verwiesen wurde, zielten „Corona-Maßnahmen“ nur ausnahmsweise auf Vermittlungen von Wohnungslosen in reguläre Mietverhältnisse.

Die GISS-Studie enthält nach wie vor aktuelle Hinweise darauf, wie bestehende Barrieren zur dauerhaften Versorgung von Wohnungslosen abgebaut werden können, wie die Angemessenheit von geförderten Wohnungen so geregelt werden kann, dass auch Wohnungslose damit versorgt werden und wie die Wohnraumbeschaffung für Wohnungslose im Bestand wie im Neubau durch gezielte Maßnahmen verbessert werden kann: etwa Erwerb von Belegungsrechten, Förderung sozialer Wohnraumagenturen, Quotenregelungen bei der Grundstücksvergabe und der Schaffung neuen Baurechts, stärkeres Engagement und Förderung kirchlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure.

Wo Wohnungslose während der Pandemie vorübergehend in Hotels untergebracht waren, zeigten sich nach Berichten der Beteiligten positive Effekte – darunter eine erhöhte Motivation der Betroffenen, nach einer eigenen Wohnung zu suchen. Bei der dauerhaften Versorgung von aktuell Wohnungslosen lässt sich hieran konzeptionell anschließen.

10.6 Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII stärken

In Abschnitt 7 ist deutlich geworden, dass Grundversorgungsangebote für Wohnungslose und Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII während der Pandemie für viele Wohnungslose überlebenswichtig wurden. Umso schwerer wiegt die Empfehlung der GISS-Untersuchung von 2019, dieses Hilfesystem flächendeckend auszubauen.

Die Pandemie hat die niedrighwelligen Hilfen und Angebote, die Menschen in Not unkompliziert und ohne lange vorherige Terminabsprache Unterstützung bieten, besonders getroffen. Solche Angebote sind aber unbedingt notwendig, um einen möglichst barrierefreien Zugang zu Beratung und Unterstützung zu gewährleisten. Hier gilt es, entsprechende Angebote auch unter den verschärften Hygieneanforderungen zu erhalten oder neu zu schaffen.

10.7 Wohnungslosenhilfe bei der Pandemiebewältigung unterstützen

In den ersten Monaten der Corona-Pandemie und des Lockdowns machten die Träger von Wohnungsnotfallhilfen die Erfahrung, „vergessen“ worden zu sein (vgl. oben: 7.). Schutzverordnungen enthielten keine Regelungen zu den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, und die Mitarbeitenden, die versuchten, ihr Angebot aufrecht zu halten, erhielten dabei weniger öffentliche Unterstützung, als notwendig gewesen wäre. Träger und Fachverbände erhoben daher die Forderung, Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe als „systemrelevant“ anzuerkennen. Auch diese Expertise empfiehlt, Dienste und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe in der Pandemiebewältigung anderen Einrichtungen im Gesundheitswesen gleichzustellen. Einrichtungen sollten Zugang zu Schutz- und Hygienematerial haben, kostenlose Testungen für Mitarbeitende und Bewohnerinnen und Bewohner sollten möglich sein. Einrichtungen für Menschen in Wohnungsnotlagen sind kein seltener Sonderfall, sondern Teil der Regelversorgung von Bürgerinnen und Bürgern in Not.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.