

Mindeststandards in der Notunterbringung

Zum Stichtag 31.01.2024 waren laut Statistischem Bundesamt in Deutschland rund 439.500 wohnungslose Menschen untergebracht. Der Großteil von ihnen lebt in kommunalen Notunterkünften. Für diese Menschen – unter ihnen auch viele Kinder – gilt: Sie leben teilweise jahrelang auf engstem Raum, in Mehrbettzimmern und unter schlechten sanitären Bedingungen. Konflikte und Gewalt sind nicht selten an der Tagesordnung. Ihre Grund- und Menschenrechte – etwa das Recht auf körperliche Unversehrtheit, der Schutz der Menschenwürde, das Recht auf Familie oder das Recht auf Gesundheit – sind nicht gewahrt.

In Deutschland sind die Kommunen verpflichtet, unfreiwillig obdachlosen Menschen eine Notunterkunft zu stellen. Das regelt das Polizei- und Ordnungsrecht der Bundesländer. Die Verwaltungsgerichte haben einzelne Aspekte dieser Unterbringungsverpflichtung weiter ausdifferenziert. An diese Vorgaben der Gerichte müssen sich die Kommunen halten. So regeln die Gerichte etwa, welche Kommune zuständig ist, wann (nicht) untergebracht werden muss und wie die Unterkünfte ausgestattet sein müssen.

Allerdings: Die Hürden zum Gerichtsverfahren sind für wohnungslose Menschen sehr hoch. Die allerwenigsten von ihnen klagen. Zudem können die Gerichte nur einen Bruchteil dessen regeln, was rechtmäßig vorzuhalten wäre. Sie entscheiden nur über im Einzelfall aufgeworfene Fragen. Bisher ungeklärt ist etwa, wie lange die Unterbringung in Mehrbettzimmern oder ob gemeinschaftliche Sanitäreinrichtungen angemessen sind. Die Gerichte gehen davon aus, dass eine Notunterbringung nur für eine kurze Zeit ist, weshalb sie nur ein absolutes Minimum an „Komfort“ bieten muss („zivilisatorisches Minimum“, siehe Glossarbeitrag „Notunterkunft“). Tatsächlich sind die Menschen dort aber oft jahrelang.

Aus der Rechtsprechung kann sich somit kein systematisches Gesamtkonzept für die ordnungsrechtliche Unterbringung ergeben. Für die Kommunen bleibt unklar, was sie anbieten müssen; für die betroffenen Menschen (und die sie unterstützenden freien Träger der Wohnungsnotfallhilfe) bleibt unklar, worauf sie Anspruch haben. Daraus ergibt sich ein Handlungsauftrag an den Staat, die Ausgestaltung der ordnungsrechtlichen Unterbringung verbindlich zu regeln.

Mindeststandards für die ordnungsrechtliche Unterbringung müssen sich zwingend an den grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen des Staates orientieren. Dazu gehören etwa die Verpflichtungen aus dem UN-Sozialpakt, der UN-Behindertenrechtskonvention, der UN-Kinderrechtskonvention und der Istanbul-Konvention des Europarates. Diese Verträge sind unmittelbar geltendes Recht in Deutschland, d.h. Bund, Länder und Kommunen sind zu ihrer Einhaltung verpflichtet. Aus dem Grundgesetz lassen sich unmittelbare Pflichten der staatlichen Akteure (hier: kommunale Ordnungsbehörden) für die Notunterbringung ableiten, etwa der Schutz der Menschenwürde (Art. 1), das Recht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum (Art. 1 iVm Art. 20) der Schutz der Familie (Art. 6) oder das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13).

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat in seinen [„Leitlinien für Mindeststandards in der ordnungsrechtlichen Unterbringung“](#) aus diesen Verpflichtungen sieben Themen für Mindeststandards identifiziert: gesetzlicher Schutz, Bewohnbarkeit und Versorgung (inkl. Berücksichtigung besonderer Bedarfe wie Behinderung oder Alter), Bezahlbarkeit, diskriminierungsfreier Zugang, Standort, Gewaltschutz und interne Strukturen (etwa effektive Beschwerdemöglichkeiten und rechtskonforme Hausordnungen). Die Fachverbände der Wohnungsnotfallhilfe haben bereits vor vielen Jahren Empfehlungen für die Notunterbringung vorgelegt. Im Sommer 2022 hat das Land Nordrhein-Westfalen als erstes Bundesland Empfehlungen für Mindeststandards vorgelegt. Diese sind zwar nicht verbindlich, zeigen aber, dass zunehmend auch auf Verwaltungsseite die Notwendigkeit einer Regelung gesehen wird. Davon zeugt auch der Nationale Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit, in dessen Rahmen (unverbindliche) Standards für die ordnungsrechtliche Unterbringung erarbeitet werden. Diese Entwicklungen sind sehr erfreulich, da sie letztlich mehr Rechtssicherheit für Kommunen und freie Träger sowie für die betroffenen wohnungslosen Menschen herstellen können. Hoffentlich tragen sie dazu bei, dass die Menschen nur so kurz wie absolut nötig in den Unterkünften verbleiben, und dass ihre Grund- und Menschenrechte dort gewahrt bleiben.

Dr. Claudia Engelmann, Deutsches Institut für Menschenrechte, Juni 2025