

Folgen von Recht und Verwaltungspraxen für die Situation wohnungsloser alleinerziehender Frauen während der Covid-19-Pandemie

Katharina Winkler

1. Einleitung

Auf den Ausbruch der Covid-19-Pandemie hat der deutsche Gesetzgeber umfangreich reagiert, um die Ausbreitung der Pandemie einzudämmen und deren Auswirkungen abzumildern. Die eingeführten Gesetze und Verwaltungsvorschriften betrafen sehr verschiedene Lebensbereiche und priorisierten die Bedürfnisse von Menschen sowie die Folgen der Pandemie unterschiedlich. Besonders deutlich lässt sich die (soziale) Tragweite von neu geschaffenen, aber auch bestehenden gesetzlichen Regelungen während der Pandemie vor dem Hintergrund der Situation und der Bedarfe wohnungsloser alleinerziehender Frauen feststellen.

Alleinerziehende sind Personen, die mit »einem oder mehreren Kindern zusammenleben und allein für deren Pflege und Erziehung sorgen« (Bundessozialgericht (BSG) Urteil vom 3. 3. 2009 – B 4 AS 50/07 R, Rn. 16). Oftmals sind sie allein für das Einkommen der Familie verantwortlich (Lenze 2021: 38). Ihr Alltag zeichnet sich dadurch aus, dass sie geringe zeitliche Ressourcen haben und oftmals auf soziale Unterstützungssysteme angewiesen sind (BSG Urteil vom 3. 3. 2009 – B 4 AS 50/07 R, Rn. 17). Wenn sie zudem wohnungslos sind, potenziert sich ihr Zeitmangel durch die Notwendigkeit, eine neue Unterkunft zu finden und zusätzliche Behördengänge zu erledigen (Dries et al. 2016). Als wohnungslos gelten Personen, die ihre bisherige Wohnung verlassen mussten, ohne eine neue Bleibeperspektive zu haben, oder wenn sie über keinen eigenen, lediglich unzureichenden oder unsicheren Wohnraum verfügen (ETHOS-Typologie, FEANTSA 2017).

Bereits vor der Pandemie gab es eine steigende Zahl wohnungsloser Familien in Deutschland (Neupert/Lotties 2018: 18), wobei alleinerziehende Frauen mit Kindern und mit niedrigen Einkommen besonders gefährdet sind, wohnungslos zu werden (Neupert/Lotties 2018: 17; Busch-Geerstema et al. 2019: 79; Cohen/Samzelius 2020; Dries et al. 2016). Die steigenden Zahlen erfassen jedoch nur einen Bruchteil des tatsächlichen Ausmaßes von prekär wohnenden Haushalten mit Kindern, weil versteck-

te Wohnungslosigkeit nicht erfasst wird (Mostowska 2016; Pleace/Hermans 2020). Frauen mit Kindern greifen häufig auf verdeckte informelle Strategien zur Bewältigung von Wohnungslosigkeit zurück und gehen *Mitwohnverhältnisse* ein, indem sie (zunächst) bei Freund:innen oder Familienangehörigen unterkommen (Busch-Gerstema et al. 2019: 140; Cohen/Samzelius 2020; Dries et al. 2016: 184).

Die Kombination aus den begrenzten zeitlichen Ressourcen von Alleinerziehenden, zusätzlichen Belastungen durch Wohnungslosigkeit und den besonderen Herausforderungen der Pandemie stellten Alleinerziehende insbesondere vor dem Hintergrund des öffentlich deklarierten Gesundheitsschutzes zum Beispiel durch Kontakt- und Aufenthaltsverbote vor Probleme. Dies war besonders während der Schließung von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen problematisch, als zusätzlicher Bedarf an Wohnraum stieg und besondere Anforderungen an die Räumlichkeit für Homeschooling und Homeoffice sowie an die digitale Infrastruktur (Internetzugang, digitale Endgeräte) und zugleich an finanzielle Ressourcen (zum Beispiel durch den Wegfall der Mittagsverpflegung für Kinder) entstanden.

Neben den offenkundigen Auswirkungen der Infektionsschutzgesetzgebung auf die Lebenssituationen bei Wohnungslosigkeit zeigen erste Auswertungen aus dem SNF-Forschungsprojekt *Rechtsbewusstsein und Rechtsmobilisierung wohnungsloser Personen in der Schweiz und in Deutschland*¹, dass Verwaltungspraxen und gesetzliche Regelungen, die auf den ersten Blick nichts mit der Pandemie und der sogenannten Corona-Gesetzgebung zu tun hatten, die tatsächliche Bewältigung von prekären Wohnsituationen während der Covid-19-Pandemie beeinflussten. Bei Alleinerziehenden handelt es sich um Personen, die aufgrund von Elternschaft und/oder einer Trennungssituation besonders oft mit Behörden in Kontakt stehen. Das Zusammenleben mit einem Kind führt fast zwangsläufig zu Interaktionen mit Behörden, beispielsweise bei der Beantragung von Geburtsurkunden und Kinder geld, Vaterschaftsanerkennungen, der Beantragung von Kinderbetreuung oder eines Schulplatzes. Im Falle einer Trennung können Kontakte zu Jugendämtern und Familiengerichten wegen der Regelung des Sorgerechtes oder eines Unterhalts(-zuschusses) bedeutsam sein. Das Einkommen von Alleinerziehenden setzt sich häufig aus mehreren Einkommensquellen zusammen (zum Beispiel aus Lohn, Kindergeld, Unterhalt oder Unterhaltsvorschuss, Kinderzuschlag, Wohngeld oder Sozialleistungen nach dem SGB II oder SGB XII). Bereits zwei verspätete Mietzahlungen können zur Kündigung des Mietvertrages durch den Vermieter führen (§ 543 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BGB bzw. § 573 Abs. 2 Nr. 1 BGB). Für die Neuanmietung von Wohnraum ist ein geregeltes Einkommen nachzuweisen, meistens in Form von Einkommensnachweisen der letzten drei Monate. Während der Pandemie kam es

¹ Dieser Beitrag wurde im Rahmen des Projektes (Nr. 197688) *Rechtsbewusstsein und Rechtsmobilisierung wohnungsloser Personen in der Schweiz und in Deutschland* vom Schweizerischen Nationalfonds gefördert.

aufgrund von Schließungen während des Lockdowns oder durch andere Pandemie-einschränkungen zu kurzfristigen Einkommensänderungen oder zum Wegfall von Einkommen sowie zum Wegfall von Unterhaltsleistungen des anderen Elternteils.

Der Beitrag untersucht zwei Auswirkungen der Covid-Pandemie auf die Situation von alleinerziehenden Personen in der Wohnungslosigkeit:

Zunächst geht der Beitrag auf Kontakt- und Aufenthaltsverbote nach der Infektionsschutzgesetzgebung als unmittelbarste Auswirkung auf *Mitwohnverhältnisse* ein. Anschließend werden mittelbare Folgen von Verwaltungshandeln für alleinerziehende Frauen und ihre Wohnsituation aufgezeigt, wenn Anforderungen an Regelmäßigkeit, Struktur und Verlässlichkeit von Einkommensverhältnissen auf Behörden treffen, die ihre Verwaltungspraxis an die Pandemiebedingungen anpassen mussten. Die Beantragung von Sozialleistungen ist für alleinerziehende Familien komplex und erfordert viele Unterlagen, was besonders in der Pandemie zusätzliche Herausforderungen mit sich brachte. Der erleichterte Zugang zu Sozialleistungen in der Pandemie war nur teilweise wirksam, da trotz verstärkter Digitalisierung weiterhin persönliche Vorsprachen und Dokumenteneinreichungen erforderlich waren. Der Beitrag entwickelt aus den dargestellten Ergebnissen Implikationen für die Bewältigung von prekären Wohnsituationen für postpandemische Zeiten.

2. Methodisches Vorgehen

Anhand einer rechtlichen Prüfung von zwei exemplarischen Regelungen zu Aufenthalts- und Kontaktverboten nach der Infektionsschutzgesetzgebung wird aufgezeigt, welche unmittelbaren Auswirkungen der Diskurs um die Fokussierung auf *Stay at home*, der die Wohnung als sichersten Ort in der Pandemie bezeichnete, auf *Mitwohnverhältnisse* hatte. Die Covid-19-Pandemie dauert zum Zeitpunkt des Schreibens dieses Beitrages noch immer an, weshalb hierfür nur die deutsche Gesetzgebung aus der Zeit von März 2020 bis März 2022 herangezogen wurde.

Im zweiten Teil stehen Verwaltungspraxen und der Zugang zu Behörden im Vordergrund. Ein rechtssoziologischer Ansatz zeigt auf, dass die tatsächlichen, zunächst nicht intendierten Folgen von im Hinblick auf die Pandemie-Situation geschaffenen Verwaltungspraxen für Alleinerziehende andere sind als vor der Pandemie. Die Auswirkungen werden illustriert anhand von ersten Erkenntnissen aus dem rechtssoziologischen SNF-Forschungsprojekt *Rechtsbewusstsein und Rechtsmobilisierung wohnungsloser Personen in der Schweiz und in Deutschland*. Das Projekt untersucht, welche Rolle das Recht bei der Bewältigung von Wohnungslosigkeit spielt. In einem Teil des Projektes, der sich auf Berlin fokussiert, wird untersucht, wie Familien ihre rechtlichen Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf ihre prekäre Wohnsituation verstehen und nutzen. Für den zweiten Teil werden zwanzig leitfadengestützte Expert:inneninterviews (Meuser/Nagel 1991; Helfferich 2014) mit

Sozialarbeiter:innen von Einrichtungen und Beratungsstellen, für die (drohende) Wohnungslosigkeit in ihrer Arbeit eine zentrale Rolle spielt, herangezogen. Die Erhebung läuft seit März 2022 in Berlin und dauert an. In den durchgeführten Interviews lag der Schwerpunkt nicht auf den Auswirkungen der Covid-Pandemie. Jedoch wurde insbesondere zu Beginn der Erhebung schnell deutlich, dass die Expert:innen Veränderungen in den Verwaltungspraxen der Behörden in Bezug auf die Pandemie hervorhoben. Dabei wurden alleinerziehende Frauen mit Kindern als eine besonders von Wohnungslosigkeit betroffene Gruppe identifiziert. Es wurde auf ihre spezifischen Schwierigkeiten beim Umgang mit Behörden während der Wohnungslosigkeit eingegangen. Es ist anzumerken, dass der vorliegende Beitrag aufgrund der laufenden Erhebung nicht auf einer umfassenden Analyse des gesamten Datenmaterials basiert, sondern die identifizierten Themen der Expert:innen aufgreift, um sie rechtlich zu kontextualisieren und zu diskutieren.

3. Stay at home – Auswirkungen von Kontakt- und Aufenthaltsverboten auf Mitwohnverhältnisse

3.1 Versteckte Wohnungslosigkeit in Mitwohnverhältnissen

»Wir wohnen derzeit vorübergehend bei meiner Schwester in einer kleinen Wohnung. Mein Sohn wird diesen Monat eingeschult und meine zwei Jugendlichen möchten dieses Jahr noch mit [der] Ausbildung anfangen. Sie brauchen ihre Privatsphäre und die Möglichkeit sich aufs Lernen zu konzentrieren. Es ist ganz wichtig für sie. Hier haben sie das alles leider nicht.« (Natalie, B_17)

Während der Pandemie wurde die Wohnung als sicherer Ort zur Bekämpfung gegen das Coronavirus ausgerufen (Farha 2020). Erste Beobachtungen zur Covid-19-Pandemie zeigen, dass sich die Strategie des informellen Wohnens in der Pandemie bei allen wohnungslosen Personen verstärkt hat (Busch-Geertsema/Henke 2020: 19).

Das informelle Unterkommen bei Freund:innen, Familie oder Bekannten zur Vermeidung von Obdachlosigkeit wird auch *Mitwohnverhältnis* genannt. Es zeichnet sich dadurch aus, dass die unterkommenden Personen keine rechtlichen Wohn- oder Verbleibberechte geltend und die Wohnungsinhaber:innen jederzeit von ihrem Hausrecht Gebrauch machen können, wodurch die *Gäste* die Wohnung verlassen müssen. Oft sind die unterkommenden Personen in der Wohnung nicht gemeldet und haben deshalb keine offizielle Meldeadresse. Ein Kennzeichen dieser Wohnform ist eine unzureichende Privatsphäre, da sich mehrere Personen einen Raum teilen. Diese – zumeist als vorübergehend angedachten – Lösungen können aufgrund ihrer *Unsichtbarkeit* Abhängigkeitsverhältnisse produzieren und so die Vulnerabilität erhöhen.

Insbesondere alleinerziehende Frauen mit Kindern wählen in ihrer prekären Wohnsituation (zunächst) informelle Strategien und kommen bei Familie, Freund:innen und Bekannten unter, anstatt stationäre Institutionen aufzusuchen (Busch-Geerstema et al. 2019: 140; Cohen/Samzelius 2020; Dries et al. 2016: 184). Sie zögern, sich als wohnungslos zu erkennen zu geben oder soziale Hilfe zu beantragen – teilweise aus Angst vor der Inobhutnahme der Kinder (Gerull/Wolf-Ostermann 2012; Riedner/Haj Ahmad 2020: 39) oder vor dem Verlust des Aufenthaltsstatus (Mostowska/Sheridan 2016).

Während der Lockdowns hat die Anzahl der *Mitwohnverhältnisse* zugenommen (Busch-Geertsema/Henke 2020: 19). Mit dem Ende der Lockdowns stieg indessen die Nachfrage nach stationären Hilfen, weil *Mitwohnverhältnisse* beendet wurden (Busch-Geertsema/Henke 2020: 22). Zum Zeitpunkt des Verfassens des Beitrags liegen noch keine Daten vor, wie alleinerziehende Frauen Wohnungslosigkeit im Allgemeinen und *Mitwohnverhältnisse* im Speziellen während der Covid-19-Pandemie bewältigen. Erste (internationale) Studien zeigen jedoch einen Anstieg von häuslicher Gewalt während der Pandemie (Pleace et al. 2021: 54; Steinert/Ebert 2020). Gewalterfahrungen in der Partnerschaft stellen insbesondere für Frauen (mit Kindern) ein Risiko dar, wohnungslos zu werden (Mayock et al. 2016). Öffentliche Anlaufstellen konnten nach ersten Rückmeldungen im Rahmen des Forschungsprojektes keinen signifikanten Anstieg an wohnungslosen Alleinerziehenden in ihren Einrichtungen während der Lockdowns vermerken. Dies sind erste Indizien dafür, dass auch enge Wohnverhältnisse während der Lockdowns mit Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen möglicherweise vermehrt zu Strategien des informellen Wohnens und zu *Mitwohnverhältnissen* geführt haben könnten.

3.2 Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen nach dem Infektionsschutzgesetz

Vorübergehend war es in den Lockdowns der Covid-19-Pandemie rechtlich geboten, sich möglichst allein oder in der *Kernfamilie* in der eigenen Wohnung aufzuhalten und nur zu bestimmten – rechtlich geregelten – Anlässen, die Wohnung zu verlassen. An dieser Stelle ist es nicht das Ziel des Beitrags, eine vollständige Chronologie der unterschiedlichen Regelungen zu Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen vorzulegen, da diese sich aufgrund sich ständig ändernder Infektionslagen oft modifizierten und von den Bundesländern unterschiedlich umgesetzt wurden. In einigen Fällen wurden die Regelungen von der Rechtsprechung aufgehoben (so zum Beispiel Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, Beschluss vom 20.01.2021 – 2 B 7/21), was die fehlende Konsistenz verstärkte.

Die rechtliche Grundlage für die Kontakt- und Aufenthaltsbeschränkungen fand sich in der Infektionsschutzgesetzgebung, welche in der Zwischenzeit aufgehoben wurde. Als Grundlage diente das 2001 in Kraft getretene Infektionsschutzgesetz

(IfSG), was lange Zeit im juristischen und öffentlichen Diskurs ein Schattendasein fristete. Dies änderte sich schlagartig mit dem Aufkommen des Sars-Cov19-Virus, das seit März 2020 Anlass für mehrere Überarbeitungen des Gesetzes und Änderungen der Befugnisse von Bund und Ländern zur Eindämmung des Pandemiegeschehens war. Auf der Grundlage der §§ 28ff. IfSG sowie den jeweiligen Umsetzungsverordnungen/Allgemeinverfügungen der Länder bzw. Kommunen auf Grundlage von § 32 IfSG wurden zu Beginn der Pandemie Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen mit unmittelbarster Auswirkung auf die Lebensführung eingeführt. So hieß es in § 14 der SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung des Landes Berlin (vom 02.04.2020) hierzu:

»Im Stadtgebiet von Berlin [...] befindliche Personen haben sich, vorbehaltlich anderweitiger Regelungen dieser Verordnung, ständig in ihrer Wohnung oder gewöhnlichen Unterkunft aufzuhalten. Dies gilt auch für wohnungslose Menschen, soweit sie kommunal oder ordnungsrechtlich untergebracht sind.«

Ein Jahr später regelte nach Diskussionen um bundeseinheitliche Vorgaben die sogenannte *Bundesnotbremse* in § 28b Absatz 1 IfSG (a.F.) ab dem 22.04.2021 bußgeldbewehrte inzidenzabhängige Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen:

»[...] 1. private Zusammenkünfte im öffentlichen oder privaten Raum sind nur gestattet, wenn an ihnen höchstens die Angehörigen eines Haushalts und eine weitere Person einschließlich der zu ihrem Haushalt gehörenden Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres teilnehmen; Zusammenkünfte, die ausschließlich zwischen den Angehörigen desselben Haushalts, ausschließlich zwischen Ehe- oder Lebenspartnerinnen und -partnern, oder ausschließlich in Wahrnehmung eines Sorge- oder Umgangsrechts oder im Rahmen von Veranstaltungen bis 30 Personen bei Todesfällen stattfinden, bleiben unberührt;
 2. der Aufenthalt von Personen außerhalb einer Wohnung oder einer Unterkunft und dem jeweils dazugehörigen befriedeten Besitztum ist von 22 Uhr bis 5 Uhr des Folgetags untersagt; [...]«

Die beiden aufgeführten Regelungsbeispiele verdeutlichen die Tragweite und besondere Eingriffsqualität der Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen in die persönlichen Grundrechte (Freiheit der Person, Art. 2 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz (GG), Freiheitsbeschränkung im Sinne des Art. 104 Abs. 1 GG, Recht auf Freizügigkeit Art. 11 Abs. 1 GG). Während Personen in regulären Wohnverhältnissen diese Eingriffe regelmäßig einschränkend wahrnahmen, waren die Einschränkungen für wohnungslose Personen ungleich höher.

Nach den dargestellten Regelungen der Infektionsschutzgesetzgebung war es geboten, sich in der eigenen Wohnung oder in der gewöhnlichen Unterkunft aufzuhalten. Dies war für Personen in *Mitwohnverhältnissen* schwer nachzuweisen, da sie

oft nicht an der Adresse gemeldet waren, an der sie sich aufhielten. Hotels und Hostels waren während der Lockdowns für Privatpersonen geschlossen. Diese Regelung führte also zu erhöhter, aber mindestens persistenter Unsicherheit, weil die Familien vom Wohlwollen der Wohnungs inhabenden abhängig waren und wenig bis keine Handlungsalternativen hatten. Sie waren schlechthin auf das Auskommen in der informellen Wohnsituation angewiesen.

Ein weiterer relevanter Punkt war die Frage, wer zu einem *Haushalt* gehört. Haushaltsangehörige durften sich weiterhin uneingeschränkt treffen und in einer Wohnung aufhalten. Informell Unterkommene müssen nicht unbedingt zu demselben Haushalt der Wohnungs inhabenden gehören, sondern sie können auch bloße Zweckgemeinschaften bilden. Ein Haushalt zeichnet sich grundsätzlich durch einen gemeinsamen Wohnsitz aus (Ausnahmen gab es bei Partner:innen in nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften etc.). Informell Unterkommene sind jedoch in der Regel nicht in der Wohnung gemeldet und haben keinen Untermietvertrag, weshalb sie nicht zum Haushalt gehören, sondern *Gäste* sind. Die genannte Änderung des Infektionsschutzgesetzes bestimmte, dass sich nur eine Person und ein Kind unter 14 Jahren mit anderen Personen privat auch innerhalb einer Wohnung treffen durften. Das hatte zur Folge, dass informell untergekommene Familien – soweit sie Kinder über 14 Jahren hatten und nicht zum Haushalt der Wohnung gehörten, per se ordnungsrechtlich verantwortlich waren und damit ein Bußgeld allein dadurch riskierten, dass sie mit ihren älteren Kindern informell unterkamen. Selbst wenn die Kinder der unterkommenden Familie unter 14 Jahren alt waren und somit der Aufenthalt der Mutter mit ihren Kindern erlaubt war, musste auf alle weiteren sozialen Kontakte aller in der Wohnung lebenden Personen innerhalb der Wohnung verzichtet werden. Dadurch konnten keine weiteren soziale Kontakte in der Wohnung gepflegt oder eine externe Kinderbetreuung organisiert werden, auf die Alleinerziehende insbesondere angewiesen sind. Für *Mitwohnverhältnisse* hatten die dem Infektionsschutz dienenden Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen weiterhin zur Folge, dass diese Personen häufig auf kleinem Raum in einer Wohnung zusammen waren, ohne eine Ausweichmöglichkeit zu haben. Auch in der Öffentlichkeit waren die sozialen Kontakte stark einzuschränken und zeitweise, wie oben in der angeführten Regelung beispielhaft gezeigt, der Aufenthalt im Freien in der Nacht sogar untersagt. Während die Kinder schliefen, gab es jedenfalls unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben keine Kontaktmöglichkeiten im Freien oder die Möglichkeit *Luft zu schnappen*.

Zusätzlich ging mit dem Einhalten der gesetzlichen Vorgaben für die betroffenen Familien ein erhöhtes Infektionsrisiko einher. Es bestand das Risiko aufgrund der größeren Anzahl an Personen auf engem Raum in Quarantäne innerhalb der Wohnung zu müssen, wobei aufgrund des begrenzten Raums kaum Isolation möglich war. Im Forschungsprojekt berichtete eine Fachberaterin einer Beratungsstelle für Alleinerziehende, dass die Nachfrage von Alleinerziehenden nach einer Berat-

tung zu Fragen wie *Was ist, wenn man selbst erkrankt und gleichzeitig die Kinderversorgung sicherstellen muss?* stark gestiegen sei. Diese Fragen ergaben sich insbesondere in einer engen Wohnsituation mit einem erhöhten Infektionsrisiko. Auch hier ist erkennbar, dass der Zweck des Gesetzes, der Infektionsschutz, vor dem Hintergrund der Besonderheiten der Mitwohnverhältnisse nicht nur nicht erfüllt wurde, sondern teilweise konterkariert wurde. Insgesamt ist daher festzuhalten, dass Alleinerziehende in informellen *Mitwohnverhältnissen* (aufgrund der Vielfalt der betroffenen Lebensbereiche) außerordentlich von den Kontaktbeschränkungen betroffen waren und eine in der Regel größere Intensität an Grundrechtseingriffen hinzunehmen hatten. Gleichzeitig wurde durch die dem Gesundheitsschutz dienenden Regelungen bezogen auf die Lebenssituation wohnungsloser Alleinerziehender das Gegen teil erreicht. Teilweise wurden die gesundheitlichen Risiken sogar erhöht. Nicht zu vernachlässigen ist zudem, dass es angesichts der vielfältigen Kontaktbeschränkungen praktisch nahezu ausgeschlossen war in dieser Situation eine neue Wohnung zu finden.

4. Auswirkungen von Verwaltungshandeln in der Covid-19-Pandemie auf prekäre Wohnsituationen

4.1 Die Bedeutung der Einkommenssituation und des Zugangs zur Verwaltung für die Vermeidung von Wohnungslosigkeit

In den von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten wohnt ein großer Teil alleinerziehende Frauen (Busch-Geertsema et al. 2019: 79). Alleinerziehende und ihre Kinder sind überproportional von Armut betroffen (Butterwegge 2021; Hübgen 2019; Lenze 2021: 29). Neben der Geringfügigkeit hat das Einkommen von finanziell prekär lebenden Alleinerziehenden eine Besonderheit. Es zeichnet sich dadurch aus, dass in vielen Fällen neben einem regulären Erwerbslohn zusätzliche Einkommensarten hinzukommen. So können Kindergeld und ggf. Kinderzuschlag, bei einer Trennung vom anderen Elternteil Unterhalt und ggf. Unterhaltsvorschuss sowie ergänzend Wohngeld oder Sozialleistungen nach dem SGB II oder SGB XII bezogen werden. Die verschiedenen Einkommensarten müssen bei unterschiedlichen Behörden beantragt werden und haben abweichende Bewilligungszeiträume und Mitwirkungspflichten zur Folge. Hinzu kommt, dass verschiedene Leistungen vorrangig beantragt werden müssen (§ 12a SGB II), Leistungen miteinander angerechnet werden oder sich gegenseitig ausschließen. So ist es für viele Antragstellerinnen schwierig zu verstehen, ob sie Kinderzuschlag, Wohngeld oder Sozialleistungen nach dem SGB II beantragen können (Lenze 2021: 17; siehe auch Fachliche Weisungen zu § 12a SGB II der Bundesagentur für Arbeit). Diese komplexe Einkommenssituation wird als wesentlicher Faktor für einen drohenden

Wohnraumverlust bei Alleinerziehenden gesehen (Busch-Geertsema et al. 2019: 84). Denn durch den Ausfall einer einzigen Leistung können weitere Einkommensarten eingestellt oder neu beantragt werden. Beispielsweise sind hier der (teilweise) Ausfall von Einkommen durch Kündigung des Arbeitsverhältnisses oder Kurzarbeit aufgrund der Schließung der Dienstleistungen oder Wegfall der Kinderbetreuung in der Corona-Pandemie zu nennen. Auch der Wegfall von Unterhaltszahlungen kann erhebliche Auswirkungen haben. Soweit bspw. ein Mindesteinkommen für Wohngeld und Kinderzuschlag nicht erreicht wird, sind entsprechend umfangreiche Veränderungsmitteilungen und eventuell eine Neuantragstellung notwendig. Hier ist also schneller Kontakt der Alleinerziehenden mit den entsprechenden Behörden gefragt, obgleich sie schon grundsätzlich über wenige zeitliche Ressourcen für die Kommunikation mit Behörden verfügen. Diese Situation kann dazu führen, dass die Miete nicht mehr pünktlich gezahlt werden kann und Mietschulden entstehen, die bereits nach zwei Monaten eine Kündigung des Wohnraums zur Folge haben können. Ein geregeltes Einkommen ist folglich wichtig, um eine Wohnung zu halten und nicht wohnungslos zu werden, aber auch für die Wege aus der Wohnungslosigkeit und um eine neue Wohnung zu finden. Andererseits ist es wichtig, um eine neue Wohnung zu finden, d.h. für die Wege aus der Wohnungslosigkeit. Um einer Kündigung des Mietverhältnisses und einem drohenden Mietausfall entgegenzuwirken, ist eine schnelle Reaktion notwendig. Hier sind die Personen darauf angewiesen, unverzüglich Beratungen in Anspruch zu nehmen und Unterstützung bei der Beantragung auf ergänzende Leistungen oder auf eine Mietschuldenübernahme zu bekommen (Neupert/Lotties 2018:18).

Bei Familien mit sozialen Schwierigkeiten kommt hinzu, dass gerade sie auf einen niedrigschwälligen Zugang zu Behörden angewiesen sind, da für sie bspw. die persönliche Vorsprache besonders bedeutsam ist, um selbstständig ihre Angelegenheiten wahrnehmen zu können. In persönlichen Gesprächen können Bedarfe grundsätzlich besser ermittelt, Anträge erklärt und Sachverhalte auf kurzem Wege besprochen werden. Auch ist davon auszugehen, dass Antragstellende mit wenig Kenntnissen der Amtssprache eher die Behörde aufzusuchen und ihre Angelegenheit vor Ort zu klären suchen und so auch auf die Dringlichkeit ihrer Anliegen hinweisen können. Hierbei ist es ihnen möglich Dolmetschende, Handyübersetzung oder Schriftstücke mitzubringen, um sich auf diese Art mehr Gehör zu verschaffen als am Telefon. Auch Adressat:innen mit wenig Schreiberfahrung können vor Ort ihre Angelegenheit besser vertreten als in Form von Briefen. All diese Personen profitierten in der Zeit vor der Pandemie von niedrigschwälligen Öffnungsangeboten von Behörden und konnten auf diesem Weg ihre Dinge selbst, ohne fremde Unterstützung erledigen.

Grundsätzlich gilt in Verwaltungsverfahren die Nichtförmlichkeit des Verwaltungsverfahrens (§ 9 SGB X). Danach sind Verwaltungsverfahren an keine bestimmten Formen wie persönliche oder schriftliche Antragstellungen gebunden, wenn es

nicht gesondert geregelt ist. Obwohl das Verwaltungsverfahren nach § 9 SGB X einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen ist, gab es vor der Pandemie zum Teil große Hürden Anträge digital zu stellen oder telefonisch die zuständige Sachbearbeitung zu erreichen. Die Möglichkeit Anträge per E-Mail zu stellen, wurde erst wenige Monate vor Beginn der Pandemie höchstrichterlich bestätigt (Bundessozialgericht, Urteil vom 11.07.2019, B 14 AS 51/18 R). Eine weitere Hürde bei der Antragstellung von Sozialleistungen ist die Vorlage von schriftlichen Nachweisen, wie die Geburtsurkunde der Kinder, der Kindergeldbescheid oder Nachweise zu Unterhaltszahlungen und -vereinbarungen. In Berlin, so berichtete eine Sozialarbeiterin aus der ambulanten Hilfe für wohnungslose Frauen, gab es langwierige Verzögerungen bei der Ausstellung von Geburtsurkunden. Dies führte dazu, dass Leistungen nur vorläufig oder gar nicht entschieden oder sogar wegen fehlender Mitwirkung (§ 66 SGB II) versagt wurden.

4.2 Erleichterter Zugang zu Sozialleistungen in der Covid-19-Pandemie?

In der Covid-19-Pandemie beabsichtigte der Gesetzgeber, die pandemiebedingten Auswirkungen zu mildern und die Beantragung von Sozialhilfen zu erleichtern. Sozialleistungen sollten schnell bewilligt und pragmatische Lösungen für diejenigen gefunden werden, die aufgrund der Pandemie plötzlich und vorübergehend auf Sozialleistungen angewiesen waren. So gab es Weisungen – zum Beispiel beim Kinderzuschlag-, Leistungen (bei Erstantragsstellung) schnell vorläufig zu bewilligen und das Einkommen lediglich einer *einfachen Pauschalitätsprüfung* zu unterziehen. Die Regelungen richteten sich nicht an diejenigen, die bereits Sozialleistungen bezogen oder an diejenigen, die aufgrund der Pandemieauswirkungen dauerhaft auf Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen waren. Zu Beginn der Pandemie wurde eine befristete Regelung zur erleichterten Antragsstellung auf Sozialleistungen nach dem SGB II bzw. XII beschlossen (§ 67 SGB II/§ 141 SGB XII), die mehrmals bis 2022 verlängert wurde. Diese Regelung setzte den Fokus auf die Aussetzung der Prüfung von Vermögen und der Angemessenheit von Kosten der Unterkunft. So heißt es in den Weisungen zu § 67 SGB II:

»2.7 Erstantragstellung [...]. (3) Können die notwendigen Unterlagen durch die Kundinnen und Kunden nicht rechtzeitig beigebracht werden, ist gleichwohl die schnelle oder lückenlose Erbringung der existenzsichernden Leistungen sicherzustellen« (Bundesagentur für Arbeit 2022: 31).

Die zunächst pragmatische Lösung, die aber nach den Berichten von Sozialarbeiter:innen sehr unterschiedlich umgesetzt wurde, führte indes dazu, dass die zum Teil sehr umfangreich erforderlichen Unterlagen von den Behörden dennoch gefordert wurden und Anträge teilweise so lange nicht bearbeitet wurden, bis alle Un-

terlagen vollständig vorlagen. Für die alleinerziehenden Frauen war es aber sehr schwer oder unmöglich, bestimmte Unterlagen zu beschaffen, da andere Behörden wegen der Pandemiesituation nicht erreichbar waren oder nur sehr eingeschränkt und langfristig Termine in Angelegenheiten vergaben, bei denen zwingend eine persönliche Vorsprache erforderlich war. Das bestätigte auch eine Fachperson für die ambulante Betreuung wohnungsloser Frauen:

»Es wird gesagt, sie müssen auch Unterhaltsvorschussleistungen beantragen. Oder sie müssen Kindergeldleistungen beantragen. Da muss ich sagen, dass die Erreichbarkeit von vielen Behörden in der Coronazeit sehr schwierig war. Die sind alle sehr überarbeitet, unterbesetzt. Da gibt es teilweise MONATElang keine Rückmeldung. Ja und da sagt das Jobcenter aber: ›Zeigen Sie es uns, dass sie es beantragt haben.‹ Das sagen sie einmal, das sagen sie zweimal und dann sagen sie: ›Nein, da stellen wir jetzt die Leistungen ein. Sie haben ja offenbar, sie wirken ja offenbar nicht mit.‹« B_02, Z.108)

Es zeigen sich in den Interviews zwei sich teilweise widersprechende Stränge, auf die prekär wohnende Familien in der Behördenpraxis gestoßen sind: Persönliche Erreichbarkeit und Digitalisierung. Mittels verstärkter Digitalisierung wurden Arbeitsweisen in der Verwaltung vielfach auf die Pandemiesituation angepasst und auf eine persönliche Erreichbarkeit der Behörden vor Ort verzichtet. Vieles wurde auf das Telefon verlagert. Teilweise war eine Kommunikation per E-Mail möglich oder sogar erwünscht, weshalb manche Bearbeitungen viel schneller als vor der Pandemie erfolgten. Teilweise wurden auch Anträge zugeschickt und mussten dann ausgefüllt per Post zurückgesendet werden. Gleichzeitig wurden teilweise digitale Eingabemasken entwickelt, mittels derer Anträge und Dokumente hochgeladen werden konnten. Die Umgehung von persönlicher Vorsprache mittels Digitalisierung bestätigte auch eine Sozialarbeiterin, die alleinerziehende Frauen zu Schwangerschaft berät:

»Und dann ist es normalerweise so, dass diese [Beratungen] obligatorisch auch vor Ort stattfinden müssen. Das ist ausgesetzt in der Coronazeit von der Stiftung, die uns die Information gegeben hat in den Beratungsstellen, dass auch in dieser Zeit ausnahmsweise und jeweils nur befristet auch eine telefonische beziehungsweise Onlineberatung oder Antragsannahme gestattet ist.« (B_05, Z. 31)

Durch verstärkte Digitalisierung wurden viele Verwaltungsabläufe angepasst, jedoch erforderte dies eine entsprechende digitale Infrastruktur seitens der Antragstellenden. Hierzu zählen digitale Endgeräte, eine E-Mail-Adresse und digitale Medien-Kompetenz. Bei fehlender Ausstattung benötigten sie Unterstützung, was Abhängigkeiten von Beratungsstellen schuf. Expertinnen berichteten von zusätzlichen Anforderungen in der Pandemie, wie dem Einscannen von Kontoauszügen,

der Komprimierung von Pdf-Dateien oder der Kontaktaufnahme per E-Mail mit den Behörden, weil die Personen nicht über eine eigene E-Mail-Adresse oder die digitale Infrastruktur verfügten. So zeigte sich eine Sozialarbeiterin frustriert, dass sie nun Angelegenheiten der Frauen übernehmen musste, die diese vor der Pandemie eigenständig geregelt hätten, indem sie persönlich zur Behörde gegangen wären. So berichtete eine Sozialarbeiterin:

»Also, das ist ein grosses Problem von uns oder für uns für die Frauen, dass die Jobcenter im letzten Jahr derartig angezogen haben mit diesen Mitwirkungspflichten. Dass wir quasi nur zu tun haben. [...] Ich habe so einen Stapel an Sachen, die Jobcenter haben seit 2 Jahren zu. Sie haben nicht offen. Die Frauen können nicht hingehen, weil die nicht so fit sind mit E-Mails schreiben, die die Sprache nicht so können, sind sie in der Regel zum Jobcenter gegangen, haben da vorgesprochen, haben gesagt: ›Hier das ist das Problem.‹ Und KONNTEN wenn es geht, was lösen. Und so haben wir das auch gehandhabt.« (B_02, Z.91)

Es ist festzustellen, dass die Reduzierung der Möglichkeit zur persönlichen Vorsprache für diejenigen, die auf einen niedrigschwlligen Zugang zu Behörden angewiesen waren und sich nicht telefonisch oder schriftlich äußern konnten, eine Benachteiligung darstellte (so auch Busch-Geertsema/Henke 2020: 44f) und dem Grundsatz der Erreichbarkeit der Verwaltung entgegenstand. Trotz aller Herausforderungen muss es einen geeigneten Ort geben, an dem sachdienliche Anträge gestellt werden können (§ 16 SGB I).

Waren die Antragsteller:innen hingegen digital gut ausgestattet, erleichterte die digitale Erreichbarkeit und Kommunikation den Prozess. Nach den Angaben einer Beratung für Alleinerziehende verringerte sich ihr Arbeitsvolumen etwas, weil sie die Frauen nur darauf hinweisen musste, auf welcher Internetseite sie den Antrag abrufen konnten, den die Frauen dann eigenständig und zeitlich flexibel von zu Hause aus ausfüllen konnten. Eine Alleinerziehende berichtete, dass sie froh sei, da sie als Person, die kaum Deutsch sprach, mithilfe des Google-Translators die gesamte schriftliche Kommunikation und die Anträge übersetzen konnte.

Es profitierten aber nicht alle von der Digitalisierung, weil für manche – insbesondere Kinder betreffende Dokumente (Vaterschaftsanerkennung) – weiterhin eine persönliche Vorsprache erforderlich war und diesbezüglich keine Erleichterungen vorgesehen waren. Diese Dokumente können für Anträge auf Sozialleistungen Voraussetzung sein, weshalb sie bei Nichtbeibringung entweder einer längeren Bearbeitungszeit unterlagen oder die Leistungen sogar wegen fehlender Mitwirkung (§ 66 SGB I) versagt wurden, obwohl die Betroffenen für das Fehlen der Unterlagen nicht verantwortlich waren. In diesen Fällen waren die Personen trotz der Anpassung der Verwaltung an die Pandemiesituation darauf angewiesen, dass Behörden persönliche Vorsprachen in Familienangelegenheiten ermöglichten. Es wurde

in den Gesprächen mit Sozialarbeiter:innen berichtet, dass es hier zu langen Wartezeiten bei der Terminvergabe und Bearbeitungszeiten kam. Erschwerend kam hinzu, dass Alleinerziehende in der Pandemie aufgrund der zusätzlichen Kinderbetreuungsaufgaben und Anforderungen im Homeschooling oder ggf. Mehrarbeit in systemrelevanten Berufen weniger schnell agieren konnten (Lenze 2021: 38). Von einer widersprüchlichen Praxis berichtete eine Sozialarbeiterin, da zum einen Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen geschlossen waren und es zugleich bei der zwingenden persönlichen Vorsprache teilweise in den Behörden verboten war, die eigenen Kinder mitzubringen. Gleichzeitig war jedoch eine eigene externe Betreuung der Kinder pandemiebedingt untersagt, was die Frage der Obhut der Kinder in dieser Situation ungelöst ließ.

5. Fazit

Der Beitrag zeigt die Auswirkungen von Kontakt- und Aufenthaltsbeschränkungen während der Covid-19-Pandemie auf Mitwohnverhältnisse, insbesondere auf die Situation von alleinerziehenden Familien. In diesen informellen Wohnverhältnissen konnte das intendierte Ziel der Infektionsschutzgesetzgebung, das Ansteckungsrisiko zu minimieren, nicht erreicht werden. Stattdessen wurden Abhängigkeiten und Vulnerabilitäten erhöht. Insbesondere die Definition eines Haushalts und die Beschränkung auf Treffen mit einer weiteren Person stellten eine Herausforderung dar. Der Beitrag zeigt auch, dass die Verwaltung während der Pandemie versuchte, den Zugang zu Sozialleistungen zu erleichtern, jedoch mit gemischem Erfolg.

Insgesamt verdeutlicht der Beitrag die komplexen Herausforderungen, denen Alleinerziehende in der Wohnungslosigkeit während der Pandemie gegenüberstanden. Zu hoffen ist, dass der Digitalisierungsschub, der auch bei der Verwaltung zumindest teilweise einsetzte, dauerhaft bleibt und Erleichterungen wie die Kontaktaufnahme über *alternative Kommunikationswege* im Allgemeinen bringt, die Behörden aber weiterhin *offen* und *erreichbar* bleiben. Ein erleichterter Zugang zu Sozialhilfeleistungen ist für die Betroffenen nur vorhanden, wenn der tatsächliche Zugang zu den Verwaltungen gegeben ist und die entsprechenden Anträge gestellt werden können. Es wird deutlich, dass Gesetze und Verwaltungshandeln, die nicht gender- bzw. familiensensibel formuliert sind und umgesetzt werden, unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf die Wohnsituation haben können. Der Beitrag zeigt daher, dass in einem Diskurs um steigende Zahlen von wohnungslosen Familien die Auswirkungen *allgemeiner Gesetze* und des Verwaltungshandelns stärker in den Blick genommen werden muss.

Literaturverzeichnis

- Bundesagentur für Arbeit (2022): Weisungen zum Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2(Sozialschutz-Pakete) sowie ergänzende Regelungen (Loseblattsammlung), Nürnberg. https://www.arbeitsagentur.de/datei/fachliche-weisungen-zu-67-sgb-ii_bao37270.pdf (abgerufen am 14.02.2023).
- Busch-Geertsema, Volker/Henke, Jutta (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«, https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/fb-566-auswirkungen-covid-19-auf-wohnungsnotfallhilfen.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 14.02.2023).
- Busch-Geertsema, Volker/Henke, Jutta/Steffen, Axel/Reichenbach, Marie-Therese/Ruhstrat, Ekke-Ulf (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung: Endbericht, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB534. Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.
- Butterwegge, Christoph (2021): Kinderarmut in Deutschland: Entstehungsursachen und Gegenmaßnahmen, in: Sozial Extra 45, 19–23.
- Cohen, Sue/Samzelius, Tove (2020): Through the lens of single parenthood: a comparative snapshot of the impact of neoliberal welfare, housing and employment policies on single mothers in the UK and Sweden, in: Feminismo/s (35), 127–153.
- Dries, Linda van den/Mayock, Paula/Gerull, Susanne/Loenen, Tessa van/Hulst, Bente van/Wolf, Judith (2016): Mothers who experience homelessness, in: Mayock, Paula/Bretherton, Joanne (Hrsg): Women's homelessness in Europe, London: Palgrave Macmillan, 179–208.
- Farha, Leilani (2020): COVID – 19 Guidance Note. Protecting those living in homelessness, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_homeless.pdf (abgerufen am 13.05.2022).
- FEANTSA (2017): ETHOS – European Typology of Homelessness and Housing Exclusion, <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf> (abgerufen am 13.05.2022).
- Gerull, Susanne/Wolf-Ostermann, Karin (2012): Unsichtbar und ungesehen. Wohnungslose Frauen mit minderjährigen Kindern in Berlin, Berlin, Milow, Strasburg: Schibri-Verlag.
- Helfferich, Cornelia (2014): Leitfaden- und Experteninterviews, in: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 559–574.

- Hübgen, Sabine (2019): *Armutsrisko alleinerziehend: Die Bedeutung von sozialer Komposition und institutionellem Kontext in Deutschland*, Opladen, Berlin, Toronto: Budrich UniPress.
- Lenze, Anne (2021), Alleinerziehende unter Druck. Bedarfe, rechtliche Regelungen und Reformen, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/alleinerziehende-weiter-unter-druck> (abgerufen am 13.05.2022).
- Mayock, Paula/Bretherton, Joanne/Baptista, Isabelle (2016): *Women's Homelessness and Domestic Violence: (In)visible Interactions*, in: Mayock, Paula/Bretherton, Joanne (Hrsg): *Women's Homelessness in Europe*, London: Palgrave Macmillian, 127–154.
- Meuser/Nagel (1991): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hrsg): *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 441–471
- Mostowska, Magdalena (2016): How the production of statistics makes homeless women (in)visible, in: FEANTSA Magazine: *Homeless in Europe*, 5–7.
- Mostowska, Magdalena/Sheridan, Sarah (2016): Migrant Women and Homelessness. in: Mayock, Paula/Bretherthon/Joanne (Hg.): *Women's Homelessness in Europe*, London: Palgrave Macmillan UK, 235–263.
- Neupert, Paul/Lotties, Sarah (2018): Statistikbericht. Zur Lebenssituation von Menschen in den Einrichtungen und Diensten in Wohnungsnotfällen in Deutschland, Berlin: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/STA/STA_Statistikbericht_2018.pdf (abgerufen am 13.05.2022).
- Pleace, Nicholas/Hermans; Koen (2020): The Case for Ending Separate Enumeration of 'Hidden Homelessness', in: *European Journal of Homelessness* 14, 35–62.
- Pleace, Nicholas/Baptista, Isabel/Benjaminsen, Lars/Busch-Geertsema, Volker/ O'Sullivan, Eoin/Teller, Nóra (2021): European Homelessness and COVID 19. FEANTSA. York: White Rose https://eprints.whiterose.ac.uk/173020/1/European_Homlessness_and_COVID_19Web_1_.pdf (abgerufen am 13.05.2022).
- Riedner, Lisa/Haj Ahmad, Marie-Therese (2020), Bedarfsanalyse wohnungsloser EU-Bürger_innen in Frankfurt a.M., Frankfurt a.M.. <https://www.amka.de/bedarfsanalyse-wohnungsloser-eu-buergerinnen-frankfurt-am-main> (abgerufen am 4. 11. 2021).
- Steinert, Janina/Ebert, Cara (2020): Gewalt an Frauen und Kindern in Deutschland während COVID-19-bedingten Ausgangsbeschränkungen: Zusammenfassung der Ergebnisse, https://drive.google.com/file/d/19Wqpby9nwMNjdgO4_FCqqlfYyLJmBn7y/view (abgerufen am 13.05.2022).

