

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Bau, Wohnen,
Stadtentwicklung und Kommunen

Ausschussdrucksache

19(24)075

18.03.2019



Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.

Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema

Kohlhökerstraße 22, 28203 Bremen

Tel.: 0421 / 3347082 – Fax: 0421 / 3398835

E-Mail: ybg@giss-ev.de – Internet: www.giss-ev.de

Stellungnahme

Zur öffentlichen Anhörung am 30. März 2019 zu den BT-Drucksachen 19/7459 und 19/7734 (beide zur Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit)

Von Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema

Vorstand und Projektleiter bei der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. und Koordinator des European Observatory on Homelessness

1. HINTERGRUND

Die Stellungnahme erfolgt aufgrund der Erfahrungen des Autors aus 30 Jahren Forschungstätigkeit zu Wohnungslosigkeit in Deutschland, Europa und darüber hinaus und gibt ausschließlich seine persönliche Auffassung wieder. Ergebnisse aus dem zur Zeit laufenden und vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales geförderten Forschungsprojekt zu „*Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung*“ können hier noch nicht wiedergegeben werden, da sich das Projekt mitten in der Auswertungsphase befindet. Es wird dazu aber noch im Laufe dieses Jahres einen Bericht mit eigenen Empfehlungen geben.

2. VORAUSSETZUNG EINER EFFEKTIVEN BEKÄMPFUNG VON WOHNUNGSLOSIGKEIT

Deutschland hat – auch im Gegensatz zu vielen anderen europäischen Mitgliedsstaaten – eine relativ weitreichende Gesetzgebung zum Schutz vor Wohnungsverlusten (Mietrecht, Regelungen zur Mietschuldenübernahme im SGB II und SGB XII, Gewährung wohnbegleitender Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII) und zum Schutz vor unfreiwilliger Obdachlosigkeit (Polizei- und Ordnungsgesetze der Länder), die jedoch Lücken offen lassen und bei deren Anwendung Optimierungsbedarfe bestehen, die zum Teil in beiden Anträgen thematisiert werden. Eher schwach ausgeprägt und in der Praxis noch weniger genutzt, sind die Möglichkeiten zur Versorgung von Wohnungslosen mit dauerhaftem Wohnraum.

Soll Wohnungslosigkeit reduziert werden, so ist jedoch beides erforderlich: Der „Zufluss“ muss durch verbesserte Prävention von Wohnungslosigkeit, wo immer möglich, vermindert werden und der „Abfluss“ muss durch gezielte Vermittlung in reguläre Mietverhältnisse verstärkt werden. Der Zugang von Wohnungslosen zu dauerhaften Wohnverhältnissen ist aber nicht nur durch einen allgemeinen Mangel an bezahlbarem Wohnraum, sondern auch durch spezifische Barrieren versperrt, die gezielte Maßnahmen für die Wohnungsversorgung von Wohnungslosen notwendig machen.

3. VORSCHLÄGE ZUR BESSEREN PRÄVENTION VON WOHNUNGSLOSIGKEIT

- **Frühzeitige und möglichst vollständige Informationen über drohende Wohnungsverluste:** Im Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN wird unter 4 d gefordert, „*dass Amtsgerichte bei einer drohenden Zwangsräumung Jobcenter und Sozialämter frühzeitig informieren, zum Beispiel durch die Einführung einer Mitteilungspflicht*“. Es gibt bereits (in § 22, Abs. 9 SGB II und in § 36, Abs. 2 SGB XII) eine Mitteilungspflicht der Amtsgerichte über Räumungsklagen, die auf außerordentlichen Kündigungen wegen Zahlungsverzugs beruhen. Sinnvoll wäre, diese Mitteilungen auch auf Räumungsklagen auszuweiten, die auf fristlosen Kündigungen mit anderer Begründung beruhen, weil auch in diesen Fällen Präventionsmöglichkeiten (z. B. durch Konfliktmoderation und Einschaltung wohnbegleitender Hilfen bei verhaltensbedingten Kündigungen) bestehen. Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollzieher sind ohnehin durch ihre Geschäftsanweisung (GVGA) verpflichtet, den für die ordnungsrechtliche Unterbringung zuständigen Stellen angesetzte Zwangsräumungstermine zu melden, wenn zu erwarten ist, dass der Haushalt durch die Räumung obdachlos wird (§ 130 Abs. 3 GVGA). Da zu diesem Zeitpunkt bereits ein vollstreckbares Urteil vorliegt, sind die Präventionsmöglichkeiten begrenzt. Sinnvoll wäre jedoch, eine datenschutzrechtlich unbedenkliche Möglichkeit zu schaffen, damit Wohnungsunternehmen bereits zum Zeitpunkt der Kündigung entsprechende Informationen an die Präventionsstellen weiterleiten können.
- **Regelungen zur „Heilung“ von fristlosen Kündigungen wegen Zahlungsverzugs auf fristgerechte Kündigungen übertragen:** In den vergangenen Jahren hat es eine merkliche Zunahme von Fällen gegeben, bei denen gleichzeitig mit der fristlosen Kündigung „hilfsweise“ fristgerecht wegen Zahlungsverzugs gekündigt wird. Häufig ist dies bereits eine Standardformulierung in Kündigungsschreiben. Diese Praxis macht die Regelungen des § 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB quasi wirkungslos, die fristlose Kündigungen bei rechtzeitiger Mietschuldenübernahme unwirksam machen sollen. Um Wohnraum noch erhalten zu können, ist dann immer die Zustimmung der Vermieterin oder des Vermieters notwendig, die die Übernahme zusätzlicher Kosten verlangen können und es gerade in Gebieten mit dynamischen Mietentwicklungen vorziehen werden, die Wohnung deutlich teurer an andere Wohnungssuchende zu vermieten. Es ist kaum einzusehen, wieso eine positive Regelung des Mietrechts zur Vermeidung von durch finanzielle Krisen bedingten Wohnungsverlusten über einen einfachen Hinweis der Vermieterseite auf die fristgerechte Kündigung ihre Wirkung weitestgehend verliert. Daher ist eine in beiden Anträgen geforderte gesetzliche Neuregelung erforderlich, die analog zu § 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB auch fristgerechte Kündigungen wegen Zahlungsverzugs unwirksam macht, nicht nur, wenn die Mieterhaushalte die Mietschulden innerhalb von zwei Monaten nach Rechtshängigkeit der Räumungsklage begleichen, sondern auch, wenn sich eine öffentliche Stelle zur Befriedigung der Vermieteransprüche verpflichtet.
- **Wohnungslosigkeit nach Haftaufenthalt verhindern.** Hier liegt das Problem weniger in der Rechtslage als in der Praxis, die noch viel „Luft nach oben“ lässt. Bei Haftaufenthalten entfällt der Anspruch auf Leistungen der Mindestsicherung nach SGB II und damit auch auf Zahlung von Leistungen für Unterkunft und Heizung. In manchen Bundesländern – wie z. B. in NRW – erfolgt eine automatische Meldung bei Haftantritt an die Jobcenter, die daraufhin die Leistungen mit sofortiger Wirkung einstellen. Zwar gibt es die Möglichkeit, bei vorübergehendem Haftaufenthalt die Mietzahlungen durch Leistungen nach §§ 67/68 SGB XII zu sichern, das erfordert jedoch einen Antrag der in Haft genommenen Person beim zuständigen Sozialhilfeträger, der wiederum Unterlagen wie Mietvertrag etc. benötigt. Die formalen Hürden für die Wohnungssicherung sind also hoch und es wäre ausgesprochen hilfreich, wenn es hier Erleichterungen gäbe, etwa klare Hinweise an die Sozialen Dienste der Justiz

zur Wohnraumsicherung mit Musterdokumenten zur Beantragung der Übernahme der Mieten und Gestattung der Informationsweitergabe von Jobcentern an die zuständigen Sozialhilfeträger. Das zweite Problem ist die Entlassung von Häftlingen ohne eigene Wohnung aus der JVA in die Wohnungslosigkeit. Hier verhindert der kategorische Ausschluss von SGB-II-Leistungen bei Hilfebedürftigen in Haft, dass bereits vor Entlassung nach einer Wohnung gesucht werden kann, und es entstehen oft längere Wartezeiten bis zur Bewilligung von SGB-II-Anträgen nach Haftentlassung.

- **Zentrale Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit weiter ausbauen:** Das Modell zentraler Fachstellen, bei denen alle Kompetenzen und Ressourcen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit konzentriert sind und in denen eine möglichst durchgehende Fallverantwortung organisiert ist, ist nach einhelliger Auffassung von Fachleuten, einschließlich des Deutschen Städtetages, die effektivste Form der Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik. Im Rahmen kommunaler Gesamthilfesysteme sollten dabei auch freie Träger der Wohnungslosenhilfe involviert werden. Häufiges Defizit der bereits existierenden Fachstellen ist ein unzureichender Zugriff auf Ersatzwohnraum, wenn bestehende Mietverhältnisse nicht aufrechterhalten werden können und unzureichende Personalressourcen für Hausbesuche und aufsuchende Arbeit. Inwieweit der Bund hier über Förderprogramme und Empfehlungen unterstützend einwirken kann, bedarf der Klärung.

4. VORSCHLÄGE ZUR VERBESSERTEN VERSORGUNG VON WOHNUNGSLOSEN MIT DAUERHAFTEM WOHNRAUM

- Der erschwerte Zugang von Wohnungslosen zu normalem Wohnraum hat etwas mit der vielerorts zugespitzten Knappheit von bezahlbarem Wohnraum an den lokalen Wohnungsmärkten zu tun. Insbesondere für Alleinstehende und große Familien mit mehr als 5 Personen ist bezahlbarer Wohnraum besonders knapp und es muss neuer geschaffen werden. Neben diesem Mengenproblem bestehen für Wohnungslose jedoch spezifische Barrieren, die ihnen selbst in entspannteren Wohnungsmärkten den Zugang zu normalem Wohnraum extrem erschweren. Dazu gehören die Forderungen nahezu aller Wohnungsunternehmen nach Bonitätsauskünften, Vorvermieterbescheinigungen etc. sowie die Vorbehalte vieler Vermieterinnen und Vermieter gegenüber Personen mit einem wahrnehmbaren Bedarf an wohnbegleitender Hilfe. Sollen Wohnungslose nicht, wie derzeit, immer wieder am Ende der Schlange der Wohnungsuchenden landen und unversorgt bleiben, müssen für sie gezielt Zugänge zu Normalmietverhältnissen geschaffen werden, bei Bedarf auch mit dem Angebot begleitender Unterstützung. Auch der Housing-First-Ansatz kann nur realisiert werden, wenn der Zugang zu normalen Wohnungen ermöglicht wird, in denen die ehemals Wohnungslosen dann auch bleiben können. In Finnland, dem einzigen Land in der EU, in dem in den letzten Jahren eine kontinuierliche Reduzierung der Zahl der Wohnungslosen erreicht wurde, wurde beides umgesetzt, es wurden zusätzliche Wohnungen zur direkten Vergabe an Wohnungslose geschaffen, in denen dann auch der Housing-Ansatz realisiert werden konnte.
- Zu befürworten sind also neben der allgemeine Erweiterung des Wohnungsbestandes insbesondere alle Maßnahmen zur direkten Versorgung von Wohnungslosen, wie Belegungs- und Besetzungsrechte im Neubau und im Bestand, die Förderung Sozialer Wohnraumagenturen, Vorrang in kommunalen Wohnungsbeständen, Sonderregelungen bei den Richtwerten für die Kosten der Unterkunft und auch der gezielte Neubau von Wohnungen für Wohnungslose. Ein Förderprogramm, das ausschließlich auf die Versorgung von am Wohnungsmarkt besonders benachteiligten Zielgruppen mit dauerhaftem Normalwohnraum abzielt,

wäre wünschenswert. Der derzeit zu beobachtende weitere Ausbau des zweiten Wohnungsmarkts, mit neuen Einrichtungen, Übergangwohnheimen, Winterhilfen etc. ist kein Beitrag zur Lösung, sondern Teil des Problems.

- Es ist nicht nachvollziehbar, dass Sozialwohnungen, die vorrangig für diejenigen errichtet werden, die sich am Wohnungsmarkt aus eigener Kraft nicht versorgen können, vielerorts für Wohnungslose schon deshalb nicht in Frage kommen, weil ihre Mieten oberhalb der lokalen Richtlinien für angemessene Kosten der Unterkunft nach SGB II und XII liegen und weil Haushalte mit registrierten Konsumschulden aus der Vergangenheit kategorisch vom Bezug ausgeschlossen werden. Klarstellungen, dass etwa die Mieten im geförderten Wohnungsbau automatisch als angemessen anzuerkennen sind und dass SCHUFA-Einträge nicht zum Ausschluss der betroffenen Wohnungssuchenden aus der Wohnungsversorgung führen dürfen, wären ausgesprochen hilfreich. Es ist zu klären, inwieweit hier der Bund selbst tätig werden kann und inwieweit hier die Länder als Initiatoren gefragt sind.

5. ZUR UNTERBRINGUNG UND ZUM UMGANG MIT WOHNUNGSLOSEN AUS SÜD-OST-EUROPA

- In beiden Anträgen werden gesetzliche Mindeststandards bei der Unterbringung von Wohnungslosen und Obdachlosen gefordert. Bei der Unterbringung von unfreiwillig Obdachlosen nach dem Polizei- und Ordnungsrecht der Länder handelt es sich rechtlich um Maßnahmen der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, zu der auch eine Gefährdung individueller Grundrechte wie Menschenwürde und Unversehrtheit von Leib und Leben gehören. Es ist tatsächlich erstaunlich, dass es in diesem Bereich keinerlei gesetzliche Mindeststandards gibt und dass lediglich im Rahmen der Rechtsprechung vereinzelt minimale Anforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung formuliert wurden. Die Unterbringungspraxis der Kommunen variiert denn auch in hohem Maße und es gibt Beispiele, die erhebliche Zweifel daran aufkommen lassen, ob sie noch mit dem Anspruch an menschenwürdige Unterbringung vereinbar sind, wie etwa das Angebot reiner Sitzgelegenheiten (ohne Liegemöglichkeit) bei Nacht, die Unterbringung in Luftschutzbunkern oder in Gemeinschaftsräumen mit einer großen Zahl an Betten.
- Auch beim Umgang mit Wohnungslosen aus Süd-Ost-Europa gibt es eine große Varianz kommunaler Praxis. Während eine Reihe von Kommunen ihre Verpflichtung zur vorübergehenden Unterbringung von Obdachlosen (unabhängig von deren Herkunft) im Rahmen des Ordnungsrechts anerkennen, lehnen dies viele Kommunen schlichtweg ab. Andere greifen zu altbekannten Mitteln, wie sie in der Vergangenheit im Umgang mit ortsfremden Armen aus dem eigenen Land (den „Nichtsesshaften“) üblich waren. Der Aufenthalt in Unterkünften wird auf wenige Tage begrenzt und es wird „vertreibende Hilfe“ geleistet (Fahrkarten, Verweis auf Heimreisemöglichkeit). Als Begründung für Hilfeverweigerung wird oftmals die befürchtete Sogwirkung von Unterstützungsmaßnahmen angeführt. Viele Kommunen fühlen sich auch alleine gelassen mit den Folgen von Entscheidungen auf Bundes- und Europaebene. Die Konsequenz ist eine steigende Zahl von Straßenobdachlosen vor allem in den Metropolen, überwiegend aus Polen, Rumänien und Bulgarien, die zunehmend verelenden und für die niedrigschwellige Hilfen oft noch die einzige zugängliche Unterstützung bieten. Die Verantwortung dafür alleine den Kommunen zu überlassen, ist problematisch und es bedarf ganz offensichtlich überörtlicher Lösungsansätze.