

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 13. Januar 2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

BT-Drucksache 19/15651

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 19/6064

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen

BT-Drucksache 19/15783

d) Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden

BT-Drucksache 19/16036

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	4
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Deutscher Caritasverband e.V.	5
Deutscher Gewerkschaftsbund	10
Statistisches Bundesamt	12
Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.	16
Deutscher Landkreistag	19
Armutnetzwerk e.V.	22
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.	26
Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.	29
Diakonie Deutschland Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.	35
Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.	39

Mitteilung

Berlin, den 7. Januar 2020

Die 68. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 13. Januar 2020, 12:30 Uhr bis ca. 14:00 Uhr 10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1 MELH, Sitzungssaal 3.101

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

Achtung!
Abweichender Sitzungsort!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

a) **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

BT-Drucksache 19/15651

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

b) **Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD**

Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 19/6064

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

- c) Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden

BT-Drucksache 19/16036

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

- d) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen

BT-Drucksache 19/15783

Federführend:

Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 13. Januar 2020, 12.30 – 14.00 Uhr

Deutscher Gewerkschaftsbund

Statistisches Bundesamt

Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Deutscher Caritasverband e.V.

Diakonie Deutschland Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.

Armutnetzwerk e.V.

Deutscher Landkreistag

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)526

6. Januar 2020

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 13. Januar 2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

BT-Drucksache 19/15651

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 19/6064

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen

BT-Drucksache 19/15783

d) Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden

BT-Drucksache 19/16036

Deutscher Caritasverband e.V.**Zusammenfassung**

Der Deutsche Caritasverband (DCV) und seine Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungshilfe (KAG W) begrüßen sehr, dass die Bundesregierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Einführung einer regelmäßigen Wohnungslosenberichterstattung beginnen möchte.

Der Gesetzentwurf sieht den Einstieg in eine bundesweite Wohnungslosenstatistik und ergänzend eine mindestens zweijährige Berichterstattung vor. Die Statistikerhebung untergebrachter wohnungsloser Personen soll erstmalig im Jahr 2022 durchgeführt werden. Die Berichterstattung soll sich - zumindest zu Beginn - wesentlich auf Forschungsvorhaben stützen. Explizites Ziel des Gesetzes ist es, die Wissensbasis im Bereich Wohnungslosigkeit für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu vergrößern und die Informationsgrundlage für politisches Handeln durch die Statistik zu schaffen. Unter Einbeziehung von Wissenschaft und Fachverbänden soll eine qualifizierte Datenbasis geschaffen werden. Der DCV

und seine KAGW unterstützen dieses Vorhaben nachdrücklich und werden es fachlich intensiv begleiten.

Wohnungslosigkeit ist eine besonders sichtbare Form der Exklusion. Wohnungsverlust steht oft am Ende einer Verkettung vielfacher Problemlagen: Dabei gehören Mietschulden zu den wichtigen Auslösern von Wohnungslosigkeit (Busch-Geertsema 2018: S. 18). Aus der Praxis der Wohnungslosenarbeit wissen wir: Häufig sind Belastungen wie Arbeitsplatzverlust, Krankheit, Suchtprobleme, Betroffenheit von häuslicher Gewalt oder Trennung von der Lebenspartner_in Teil des Prozesses, der zur Wohnungslosigkeit führt und/oder diese verstetigt (vgl. auch Dittmann/ Drilling 2018: S. 287). Der DCV und seine KAG W beobachten in der praktischen Arbeit, dass einmal wohnungslos gewordene Personen auf angespannten Wohnungsmärkten kaum eine Chance auf eine neue Wohnung haben. Eigener Wohnraum gehört jedoch zu den Grundbedürfnissen des Men-

schen nach Sicherheit, Schutz, Erholung und Intimität. Eine repräsentative Befragung im Rahmen der 2018 vom Deutschen Caritasverband durchgeführten Jahreskampagne „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“ (DCV 2018) hat gezeigt, dass drei von vier Befragten die Gewährleistung des Menschenrechts auf Wohnen für eine vordringliche Aufgabe halten. Die Bundesregierung setzt mit dem Ansinnen, eine regelmäßige, empirisch fundierte Wohnungslosenberichterstattung zu beginnen, ein wichtiges politisches Signal für die Ursachenbekämpfung und Prävention von Wohnungslosigkeit. Auf diese Weise werden zusammen mit der ergänzenden Berichterstattung Daten und Erkenntnisse bereitgestellt, die eine fundierte Grundlage für die notwendige fach- und ressortübergreifende Maßnahmenplanung in Gemeinden sowie Bezirken und Stadtteilen der Stadtstaaten sind. Sie können damit einen zentralen Beitrag zur Überwindung von Wohnungslosigkeit leisten. Zudem wird die Datengrundlage für die in jeder Legislaturperiode vorgesehene Armuts- und Reichtumsberichterstattung durch das Vorhaben deutlich verbessert. Sozialpolitische Maßnahmen zur Armutsbekämpfung auf Ebene von Bund, Ländern und vor allem der Kommunen, die in Deutschland sehr weitgehende Verpflichtungen zur Unterbringung haben und bedeutende Akteure im sozialen Wohnungsbau sind, können auf einer solchen Basis besser weiterentwickelt werden.

Im Bereich der Statistik sieht der Gesetzentwurf vor, in einem ersten Schritt Daten über Personen zu erheben, denen zum Stichtag 31. Januar wegen Wohnungslosigkeit Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind (§ 3). Entsprechend eng ist der Wohnungslosigkeitsbegriff gefasst, der dem Gesetz zu Grunde liegt. Nicht erfasst werden Personen, die in Heimen / Frauenhäusern untergebracht oder Selbstzahler_innen in Billigpension sind, die bei Verwandten / Freunden / Bekannten untergebracht sind oder ohne jede Unterkunft auf der Straße leben. Für die Bekämpfung von Wohnungslosigkeit ist es von zentraler Bedeutung, langfristig auch Daten darüber zu haben, wie viele Menschen von Wohnungslosigkeit bedroht sind. Der DCV und seine KAG W bitten darum, im Gesetz den Begriff Wohnungslosigkeit zu weiten und alle Anstrengungen zu unternehmen, damit in der Berichterstattung und Statistik all diese Formen der Wohnungslosigkeit zügig umfasst werden. Eine integrierte Maßnahmenplanung in Städten und Gemeinden ist nur möglich, wenn gute Kenntnisse über Ausmaße und Strukturen der Wohnungslosigkeit bekannt sind. Eine umfassende Statistik wäre ein wichtiger Seismograf für gesellschaftliche Entwicklungen: Sie würde Daten über die Bedarfe Wohnungsloser und von Wohnungsnot Betroffener liefern, zugleich Erkenntnisse über Entwicklungen auf den regionalen Wohnungsmärkten ermöglichen und aktuelle Hinweise auf möglicherweise bestehende nicht intendierte Nebenwirkungen von Regelungen der Sozialgesetzgebung und anderer Rechtskreise geben.

Zu einzelnen Punkten des Entwurfs im Detail.

1. Zweck der Erhebung und Durchführung (§ 1)

Die Bundesregierung beschäftigt sich regelmäßig mit dem Thema Wohnungslosigkeit im Armuts- und

Reichtumsbericht, welcher in jeder Legislaturperiode veröffentlicht wird. Ziel des Gesetzesvorhabens ist es, die Datengrundlage für diesen Bericht zu verbessern. Zudem sollen durch eine Bundesstatistik bessere Informationsgrundlagen für politisches Handeln geschaffen werden. Gegenwärtig greift der Bericht auf Daten der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) zurück, die teilweise auf Schätzungen beruhen. Aus Sicht des DCV und seiner KAG W ist es sehr wichtig, gesellschaftliche Zusammenhänge und Dynamiken der Wohnungslosigkeit besser zu erfassen und zu verstehen, damit auf dieser Grundlage auch die Unterstützungssysteme zielgenauer ausgerichtet und die Ursachenbekämpfung und Prävention effektiver gestaltet werden können. Die geplante Bundesstatistik und die ergänzende Berichterstattung leisten hierzu einen wichtigen Beitrag.

Vorgesehen ist die zentrale Durchführung der Statistik durch das Statistische Bundesamt. Eine Alternative könnte eine einheitliche Durchführung durch die Statistischen Ämter auf Landesebene sein. Der Gesetzentwurf beschreibt hier jedoch schon die Hürden:

1. Es existieren bislang nicht in allen Ländern solche Statistiken.
2. Es ist nicht zu erwarten, dass alle Länder im Bundesgebiet hier zeitnah aktiv werden, wenn sie nicht vom Bundesgesetzgeber dazu verpflichtet werden.
3. Die Erhebungsverfahren in den Ländern mit Wohnungsnotfallstatistiken sind bisher nicht identisch.

Notwendig wäre eine gesetzliche Verankerung in allen Bundesländern, die sicherstellt, dass die Daten in einheitlicher Weise erhoben werden. Aus Sicht des DCV und seiner KAG W muss eine bundesweite Erhebung zügig auf Grundlage eines einheitlichen, qualitätsgesicherten Verfahrens in Angriff genommen werden. Eine zentrale Durchführung durch das Statistische Bundesamt, die im Gesetzentwurf vorgesehen ist, stellt dies zeitnah sicher.

2. Periodizität und Berichtszeitpunkt (§ 2)

Die Statistik soll zum 31. Januar eines jeden Jahres ab 2022 erhoben werden. Die Stichtage in bisher existierenden Ländererhebungen sind heterogen. Nordrhein-Westfalen und Bayern erheben zum Stichtag 30. Juni. In Rheinland-Pfalz ist künftig eine jährliche Erhebung zum 30. September geplant (Pressemeldung Bätzing-Lichtenthäler 2018). Die Wahl eines Termins im Winter verhindert eine Untererfassung, die sich beispielsweise ergeben könnte, wenn ein Termin im Sommer gewählt wird.

3. Begriffsbestimmung und Umfang der Erhebung (§ 3)

Die Vorschrift in § 3 regelt, wer von Wohnungslosigkeit nach dem Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung betroffen ist. Der Gesetzgeber wählt hier einen sehr engen Begriff der Wohnungslosigkeit, welcher nur Personen umfasst, die akut keine Wohnung durch einen Miet- oder Pachtvertrag haben. Für die Bekämpfung von Wohnungslosigkeit ist es essentiell auch zu Daten darüber zu haben, wie viele Menschen von Wohnungslosigkeit bedroht sind. Die Berichterstattung und auch die Statistik, die langfristig auf den Weg gebracht werden soll, müssen sich deshalb auch mit

Personen beschäftigten, die in ungesicherten Wohnverhältnissen leben, z.B. weil sie von Zwangsräumung bedroht sind. Sie muss auch Personen in den Blick nehmen, die in nicht zumutbaren Wohnverhältnisse leben, wie z.B. Abbruchhäusern und überbelegten Wohnungen. Die Erfahrungen unserer Einrichtungen und Dienste zeigen, dass frühzeitiges Eingreifen bereits dann, wenn sich der Verlust der Wohnung abzeichnet, der effektivste Weg zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit ist. Dies bestätigt auch die vom Bundesministerium für Arbeit- und Soziales in Auftrag gegebene GISS Studie: In knapp 63 Prozent konnten durch Aktivitäten der Wohnraumsicherung bei bekannt gewordenen Fällen die Wohnungslosigkeit verhindert werden (Busch-Geertsema 2019, S.4). Präventives politisches Handeln zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit setzt dabei umfassende Kenntnis von Wohnbedarfen voraus.

Geplant ist, zunächst nur die Personen zu erfassen, die Übernachtungsmöglichkeiten haben. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass es sich dabei um Unterbringung handelt, die im Auftrag von Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden erfolgen oder mit Kostenerstattung durch andere Träger von Sozialleistungen finanziert werden. Es ist zu begrüßen, dass für die Erhebung nicht von Bedeutung ist, auf welcher gesetzlichen Grundlage die Überlassung von Räumen zu Wohnzwecken erfolgt. Entsprechend werden wohnungslose Personen erfasst, die bei öffentlichen und freien Trägern sowie in gewerblichen Unterkünften (Pensionen, Hostels etc.) untergebracht sind. Nicht erfasst werden Personen oder Haushalte, die in (teil-)stationären Einrichtungen untergebracht sind, deren Ziel aber nicht alleine die Abwendung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist (z.B. Flüchtlingsunterkünfte). Nicht erfasst werden auch Personen, die auf der Straße leben oder bei Familie, Freunden und Bekannten untergekommen sind. Der DCV und seine KAG W erhoffen sich langfristig eine komplette Erfassung aller wohnungslosen Personen. Wir halten es für notwendig, dass weitere Forschungsanstrengungen unternommen werden, um perspektivisch ein realistisches Bild von Wohnungslosigkeit in Deutschland zu erhalten. Gut ist, dass das BMAS entsprechende Forschungsanstrengungen unternehmen will, um auch diese Felder besser auszuleuchten. Diese Gruppen sollen Gegenstand der ergänzenden Wohnungslosenberichterstattung des Bundes sein.

4. Erhebungsmerkmale (§ 4)

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass als Erhebungsmerkmale Geschlecht, Geburtsmonat und Jahr, Staatsangehörigkeit, Haushaltstyp und Haushaltsgröße erfasst werden. Zudem wird die Art der Überlassung von Räumen differenziert nach kurzfristigen Hilfeangeboten, teilstationären und stationären Angeboten und sonstigen Angeboten jeweils nach Träger (überörtlichen Trägern der Sozialhilfe, Gemeinden / Gemeindeverbänden, freie Träger, gewerbliche Anbieter und sonstigen Stellen) abgefragt. Erhoben wird auch das Datum des Beginns der Überlassung, so dass Teilerkenntnisse über die Dauer der Wohnungslosigkeit gewonnen werden können.

Es ist gut, dass der Gesetzentwurf mit dem Erhebungsmerkmal Geschlecht eine geschlechterdifferenzierte Analyse ermöglicht. Diese ist Voraussetzung dafür, dass eine geschlechterspezifische Arbeit in

der Wohnungslosenhilfe auf einer empirisch gesicherten Grundlage weiterentwickelt werden kann.

Bei der Angabe zur Staatsangehörigkeit soll laut Gesetzesbegründung die Nationalität abgefragt werden. Unklar ist, wie differenziert das gemacht werden soll. Auf jeden Fall wäre es sinnvoll, nicht nur die Kategorien „Deutsch“ / „Nicht-Deutsch“ abzufragen, sondern insbesondere auch die Kategorie „EU-Ausländer/in“ bei „Nicht-Deutsch“ mit zu erheben. Wir stellen in der praktischen Arbeit vor Ort fest, dass diese Personen-Gruppe sich (mit regionalen Schwerpunkten) in den letzten Jahren vermehrt unter den Wohnungslosen befindet.

Zu überlegen ist, ob bei der Art der Überlassung von Wohnraum bei den „sonstigen Angeboten“ abgefragt werden sollte, um welche Angebote es sich handelt. Durch den Fragebogen in der jetzigen Form sind zum Beispiel Formen wie „Housing First“ oder auch Krankenwohnungen nicht konkret erfassbar.

5. Datenübermittlung und Veröffentlichung (§ 7)

Der Gesetzentwurf benennt die Statistik deutlich spezifischer als der Referentenentwurf, in welchem noch von einer Wohnungslosenstatistik gesprochen wurde (§ 8 Abs. 4 alt, Referentenentwurf). Es ist sehr zu begrüßen, dass im Gesetzestitel konkret die Gruppe benannt wird, die in der Statistik erhoben wird, nämlich die untergebrachten wohnungslosen Personen. Damit wird transparent gemacht, dass der Personenkreis der Wohnungslosen insgesamt breiter ist.

Positiv ist, dass eine Veröffentlichung der Ergebnisse bis auf die Ebene der Gemeinde sowie – im Falle von Stadtstaaten, bis zur Bezirks- und Stadtteilebene möglich ist. Damit können die Daten auch für ein integriertes sozialplanerisches Vorgehen vor Ort genutzt werden.

Für die freien Träger wäre eine Auswertungsmöglichkeit auf Ebene der Spitzenverbände von hohem Interesse, da die bundesweiten Daten auch eine Grundlage für die Weiterentwicklung ihrer Arbeit mit wohnungslosen Menschen bieten könnten. Bei der Pflege- und Suchthilfestatistik ist beispielsweise ein Trägerschlüssel hinterlegt, welcher die Auswertung von „Caritas und sonstige katholische Träger“ ermöglicht.

6. Ergänzende Berichterstattung (§ 8)

Der Gesetzentwurf sieht eine ergänzende Wohnungslosenberichterstattung für die wohnungslosen Personen vor, die nicht durch die amtliche Statistik erfasst werden. In der Gesetzesbegründung (S. 14) wird auf die Ergebnisse der „Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit“ des Statistischen Bundesamtes von 1998 verwiesen. Diese hatte Probleme aufgezeigt, Personen zu erfassen, die auf der Straße leben und Personen, die bei Verwandten, Freunden und Bekannten Unterkunft gefunden haben (König 1998: S. 78). Das Gutachten sieht aber Erhebungsmöglichkeiten für Gruppen, die im Gesetzentwurf gegenwärtig nicht im Blick sind. So könnten beispielsweise Personen, die Räumungsklagen wegen Mietrückständen haben, über die Sozialämter erfasst werden (ebenda: S. 120).

Es ist positiv zu bewerten, dass der Gesetzentwurf „regelmäßig, mindestens jedoch alle zwei Jahre ei-

nen Bericht über seine Erkenntnisse“ vorsieht. Dieser soll sich zu Beginn wesentlich auf Forschungsvorhaben stützen. Interessant wäre es, in einem Berichtsteil die Weiterentwicklung der Wohnungslosenberichterstattung und Ergebnisse von Erhebungsversuchen auf regionaler Ebene oder Landesebene einzubeziehen. So plant beispielsweise der Senat in Berlin und die Stadt München zur Erfassung der Straßenobdachlosigkeit eine nächtliche Befragung durchzuführen, wie dies bereits regional in anderen Städten umgesetzt wird.

Zum Thema Wohnungslosigkeit besteht erheblicher Forschungsbedarf. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat zum aktuellen Armuts- und Reichtumsbericht ein Gutachten zum Thema Wohnungslosigkeit vergeben, welches im September 2019 erschienen ist (Busch-Geertsema u.a. 2019). Es ist wichtig, dass durch das Ministerium auch weiterhin Begleitforschung in Auftrag gegeben wird, damit Licht ins empirisch teilweise dunkle Feld der Erfassung von Wohnungslosigkeit gebracht wird. Der Gesetzentwurf betont, dass eine solche regelmäßige Begleitforschung auch weiterhin geplant ist. Dieses Vorgehen wird durch den DCV und seiner KAG W nachdrücklich unterstützt.

7. Ergänzende Vorschläge des DCV und seiner KAG W

Der Deutsche Caritasverband schließt sich der Empfehlung des Deutschen Vereins an, im Zuge der Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung und der Statistik einen Beraterkreis im BMAS einzurichten. Dieser Beraterkreis sollte den Katalog der Erhebungsmerkmale prüfen und ggf. Anpassungs- und Veränderungsbedarfe benennen. Zudem könnte er das BMAS bei der Erstellung der Wohnungslosenberichterstattung in ähnlicher Weise wie der Beraterkreis des Armuts- und Reichtumsberichtes beraten. Wichtig wäre eine Besetzung mit Expert_innen der Wohnungslosenhilfe, der Länder und Kommunen sowie der Verbände und Betroffenen.

8. Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag¹

Vorgeschlagen wird in der Formulierungshilfe in § 4 Nummer 7, die Verbandszugehörigkeit konkret mit Hinterlegung eines Trägerschlüssels abzufragen. Die in § 8 vorgesehene Berichterstattung soll ab dem Jahr 2022 alle zwei Jahre erfolgen. In § 8 soll eine Konkretisierung der Berichterstattung eingefügt werden, die Schwerpunkte der Berichterstattung umfasst. Demnach sollen insbesondere die Straßenwohnungslosigkeit und die Unterbringung bei Freunden, Verwandten oder Bekannten verstärkt in den Blick genommen werden. Unter Beteiligung von Wissenschaft und von Fachverbänden soll im ersten Bericht die Ausweitung der Berichterstattung auf weitere Formen der Wohnungslosigkeit geprüft werden. Auf Grundlage der Erfahrungen mit den ersten beiden Erhebungswellen sowie der Berichterstattung soll eine Erweiterung der Statistik im Rahmen des dritten Berichts geprüft werden (§ 9 neu).

Der Deutsche Caritasverband begrüßt die in der Formulierungshilfe vorgeschlagenen Änderungen ausdrücklich. Es bestehen bisher auf der Bundesebene

Erkenntnisdefizite bezüglich der regional sehr unterschiedlichen und heterogenen Organisation und Struktur der Wohnungslosenhilfe vor Ort. Der Trägerschlüssel macht eine Auswertung auf Verbands-ebene möglich und bringt so „Licht ins Dunkle“. Positiv wird auch bewertet, dass die Abstände der Berichterstattung konkret festgelegt werden. Mit den Themen Straßenobdachlosigkeit und Sofa-Hopping werden wichtige Themen für die Berichterstattung benannt. Nicht erwähnt werden hier allerdings die Personen, die in ungesicherten Wohnverhältnissen leben. Unter dem Gesichtspunkt der Prävention wäre es jedoch sehr wichtig, auch diese Gruppe in den Blick zu nehmen. Die Praxiserfahrung der Caritas zeigt, dass frühzeitiges Eingreifen bei Androhung einer Zwangsräumung hilft, den Verlust der Wohnung zu verhindern. Die im Auftrag des BMAS durchgeführte GISS-Studie bestätigt dies empirisch (Busch-Geertsema 2019, S.4). Die vorgesehene Evaluierung der Berichterstattung mit Wissenschaft und Verbänden bezüglich der Ausweitung des Berichts und der Statistik wird ebenfalls sehr begrüßt.

9. Antrag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Dr. 15783)

Der Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN begrüßt das Vorgehen des Gesetzentwurfs, fordert aber ergänzend ein nationales Aktionsprogramm zur Vermeidung und Bewältigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit unter Beteiligung der Sozialverbände und Betroffenen. Zudem soll durch die Statistik u.a. ergänzend erfasst werden, wer in (teil-)stationären Einrichtungen ohne explizites Ziel der Abwendung von Wohnungslosigkeit untergebracht ist. Geprüft werden soll, wie die Zahl derer erfasst werden kann, die auf der Straße leben oder notfallmäßig privat bei Familienangehörigen, Freunden und Bekannten unterkommen. Die Berichterstattung soll sich verstärkt der Ursachen- und Verlaufsforschung widmen.

Der Deutsche Caritasverband und seine KAGW stimmen zu, dass es zur Bekämpfung und Prävention von Wohnungs- und Obdachlosigkeit einer abgestimmten Strategie von Bund, Ländern und Kommunen bedarf. Die Einbeziehung der Wohlfahrtsverbände ist unbedingt sinnvoll, da sie mit ihren Diensten und Einrichtungen u.a. Beratungs- und Übernachtungsmöglichkeiten anbieten. Wichtig ist es, bei der Entwicklung von Lösungsansätzen die Betroffenen nicht stark in den Fokus zu nehmen. Ebenfalls zuzustimmen ist der Forderung, „Licht ins Dunkel“ in die Bereiche Straßenobdachlosigkeit und Sofa-Hopping zu bringen. Als schwierig erachtet wird hingegen die Erfassung von Personen in Einrichtungen, in denen die Abwendung von Wohnungslosigkeit nicht konkretes Ziel ist. So bedeutet z.B. der Aufenthalt in einem Frauenhaus nicht automatisch, dass Personen dauerhaft wohnungslos sind. Wir teilen die Auffassung, dass die Berichterstattung verstärkt die Ursachen- und insbesondere Verlaufsforschung in den Blick nehmen sollte. Der Ansatz des Antrags, ergänzend zur Analyse der Wohnungslosigkeit auch eine Analyse ambulanter Angebote und struktureller Barrieren, die den Zugang zu Leistungen und Unterstützungsangeboten erschweren, durchzuführen, wird

¹ Der Deutsche Caritasverband und seine KAGW nehmen hier nur zu den Änderungen Stellung, die das Wohnungslosenberichterstattungsgesetz betreffen. Wir behalten uns ausdrücklich vor, zu den anderen geplanten Änderungen (z.B. SGB III betreffend) in einer eigenen Stellungnahme im neuen Jahr Stellung zu nehmen.

vom Caritasverband unterstützt. Die Erhebung der Zahl der Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen bedarf – gerade wenn es die sachgerechte Bewertung regionaler Unterschiede geht – flankierend einer Erhebung und Analyse der bestehenden sozialen Infrastruktur.

10. Antrag der Bundestagsfraktion FDP

Der Antrag sieht ein Maßnahmenpaket zur Beendigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit vor. Einkommensärmere Bürger_innen sollen durch ein "liberales Bürgergeld" und Wohngeld finanziell gestärkt werden. Auf Länderebene sollen Koordinierungsstellen eingerichtet werden, in denen klar definierte Ziele und Maßnahmen abgestimmt werden. Die Wohnraumbeschaffung soll vorangetrieben werden u.a. durch die Schaffung von Sozialem Wohnungsbau, Sanierungszuschüssen für private Vermieter und durch steuerliche Anreize für karitative Organisationen beim Kauf von Unterbringungsmöglichkeiten. Der Antrag unterstützt ausdrücklich die Einrichtung einer bundesweiten statistischen Erfassung.

DCV und KAGW stimmen zu, dass die Beendigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit ein Maßnahmenbündel benötigt. Der DCV und seine KAGW haben hierzu 2016 ein umfassendes Papier erarbeitet (DCV/ KAGW 2016). Auf Bundesebene zählt hierzu jenseits der von der FDP angesprochenen Themen insbesondere die Reform des Sanktionsrecht im SGB II, die Weiterentwicklung der KdU, die Ausweitung der Energie- und Schuldenberatung, ein besseres Schnittstellenmanagement für Jugendliche bei Leistungen nach SGB II/ III/ VIII/ XII, SGB VIII-Leistungen für Jugendliche bis 27 Jahre sowie die Übernahme von Mietschulden als Beihilfe durch das Jobcenter und der Ausbau einer niedrigschwelligen Gesundheitsversorgung. Auf Ebene von Bund, Ländern und Kommunen ist eine bessere Abstimmung der Hilfe notwendig. Große Bedeutung kommt den kommunalen Fachstellen im Bereich der Prävention von Wohnungslosigkeit zu (DCV/ KAGW 2016).

Der DCV teilt die Auffassung, dass die finanziellen Leistungen zur sozialen Absicherung besser harmonisiert werden müssen. Bei der Zusammenführung zu einem einheitlichen Bürgergeld sehen wir jedoch verschiedene Nachteile. U.a. besteht die Gefahr, dass durch Pauschalierungen die Gesamtleistung abgesenkt wird und die Bedarfe nicht mehr in jedem Einzelfall tatsächlich gedeckt sind. Durch die Leistungen des Arbeitslosengeldes II (Regelleistungen, Kosten der Unterkunft, Mehrbedarfe) muss das Existenzminimum gesichert bleiben. Sonderbedarfe für Menschen mit Mehrbedarf (z.B. Menschen mit Behinderung) müssen weiterhin gewährt werden. Der DCV lehnt deshalb die als "liberales Bürgergeld" vorgeschlagene Pauschalierung ab.

11. Antrag der Bundestagsfraktion AfD

Im Antrag wird die Einführung einer bundesweiten Statistik gefordert, die das aktuelle Ausmaß der Wohnungslosigkeit und des drohenden Wohnungsverlust abbildet und dabei Angaben zum Verlauf für

die Zeit 2000 bis 2018 in alle Bundesländern ergibt, soweit diese nicht durch Angaben der BAGW-Statistik gegeben sind. Gefordert wird eine hochdifferenzierte Erfassung nach 15 Erhebungsmerkmalen wie z.B. Leistungsempfänger nach Rechtskreis SGB II, XII, AsylbLG, Drittstaaten, Migrationshintergrund, psychische Beeinträchtigungen und Suchtproblemen. Gesammelt werden sollen auch Erkenntnisse zu den Notunterkünften in den letzten 10 Jahren. Gefordert wird ein Programm für drei Jahre, in dem das BMAS Bundesländer und Kommunen mit mehr als 100.000 Einwohnern bei der Erfassung unterstützt.

Der Deutsche Caritasverband und seine KAGW halten eine rückwirkende Erfassung der Daten für unmöglich. Sinnvoll ist eine Stichtagserhebung, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht. Die Statistik muss auf Dauer erhoben werden, eine zeitliche Begrenzung auf drei Jahre wird daher abgelehnt. Eine zu starke Differenzierung der Erhebungsmerkmale gefährdet den Erfolg der Erhebung und wird ebenfalls abgelehnt.

Literatur

BMAS 2018: Eckpunkte zur Einführung einer bundesweiten Wohnungslosenstatistik. Erster Diskussionsentwurf.

Busch-Geertsema 2018: Wohnungslosigkeit in Deutschland aus Europäischer Perspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Heft 25/26, S. 15 – 22.

Busch-Geertsema u.a. 2019: Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung, BMAS Forschungsbericht 534, Bremen.

Deutscher Caritasverband 2018: „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“ - Repräsentative Umfrage „Menschenrecht auf Wohnen“, https://www.zuhause-fuer-jeden.de/caritas_studie_wohnen/.

Deutscher Caritasverband/ Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2016: Position Wohnungslosenhilfe. Prävention von Wohnungslosigkeit und Verbesserung bestehender Hilfesysteme, <https://www.caritas.de/fuerprofis/presse/stellungnahmen/10-12-2016-praevention-von-wohnungslosigkeit>.

Dittmann, Jörg/ Drilling, Matthias 2018: Armut und Wohnungslosigkeit, in: Böhnke, Petra/ Dittmann, Jörg/ Goebel, Jan (Hrsg.): Handbuch Armut. Ursachen, Trends, Maßnahmen, Opladen/ Toronto: S. 282 – 292.

König, Christian 1998: Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit, Projektbericht Erhebung nach § 7 BStatG, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden.

Pressemeldung Bätzing-Lichtenthäler 2018: Jeder Mensch hat das Recht auf ein Dach über dem Kopf, <https://msagd.rlp.de/de/service/presse/detail/news/detail/News/baetzing-lichtenthaeler-jedermensch-hat-das-recht-auf-ein-dach-ueber-dem-kopf/>.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)527

7. Januar 2020

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 13. Januar 2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

BT-Drucksache 19/15651

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 19/6064

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen

BT-Drucksache 19/15783

d) Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden

BT-Drucksache 19/16036

Deutscher Gewerkschaftsbund**Allgemeine Vorbemerkung**

Wohnen ist ein Grundbedürfnis und ein Menschenrecht. Es ist eine der Grundvoraussetzungen für die Beteiligung am Arbeitsmarkt und die soziale Teilhabe. Die Folgen von Wohnungslosigkeit sind für die Betroffenen erheblich, weil sie die Menschen in fast allen Bereichen des Lebens ausgrenzen.

Der DGB setzt sich für eine soziale und nachhaltige Wohnungspolitik ein, die dem Entstehen von Obdachlosigkeit entgegenwirkt. So sollten die Leistungen für die Wohnung für Hartz-IV-Empfänger/innen angemessen ausgestaltet werden, so dass diese in aller Regel ihre Wohnung erhalten können und Umzüge (die immer mit dem Risiko der Wohnungslosigkeit verbunden sein können) vermieden werden. Darüber hinaus setzt sich der DGB für die realistische Ausgestaltung von Mietkostenpauschalen im BAföG und bei der Bundesausbildungshilfe (BAB) ein.

Die Wohnungspolitik ist Teil der allgemeinen Bekämpfung von Armut. Wohnungs- und obdachlose Menschen sind eine besonders von Armut und Ausgrenzung betroffene Gruppe. Allerdings ist die Ursache oft vielfältig und kann nicht nur auf das Fehlen von Wohnraum reduziert werden. Strategien müssen deswegen umfassender sein und auch Angebote der Gesundheitsvorsorge und ggf. psychische Hilfen umfassen.

Der DGB ist überzeugt, dass es zur Vermeidung und Bewältigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit eines umfassenden politischen Handelns bedarf. Die Erhebung valider statistischen Daten über diesen Personenkreis ist Voraussetzung für die Entwicklung der notwendigen politischen Strategien sowie für die Planung und Finanzierung notwendiger Angebote.

Der DGB begrüßt den Gesetzentwurf zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen. Dieses Gesetz wird schon lange von Betroffenenorganisationen, der Nationalen Armutskonferenz sowie

Wohlfahrts- und Sozialverbänden gefordert. Der aktuelle Gesetzentwurf greift allerdings an manchen Stellen zu kurz und sollte deswegen ergänzt werden.

Zu einzelnen Punkten:

Zu §1

Die Wohnungslosenberichterstattung ist eine sinnvolle und notwendige Ergänzung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung des Bundes. Der Zweck der Erhebung sollte sich allerdings nicht darauf beschränken, sondern um die Entwicklung von kurz-, mittel- und langfristigen Wohnungsnotfallstrategien ergänzt werden, die regelmäßig aufgrund der Datenlage fortgeschrieben werden sollten.

Zu §3

Die Erhebung von wohnungslosen Menschen, die in Einrichtungen untergebracht sind, ist zu begrüßen und schafft ein besseres Bild über notwendige politische Maßnahmen, die notwendige Finanzierung der Einrichtungen, erforderliches Personal usw. Dabei legt die Bundesregierung aber eine begrenzte Definition von Wohnungslosigkeit zugrunde. Erfasst werden nur die Menschen, die wegen Wohnungslosigkeit in Einrichtungen untergebracht sind, dabei werden in dem Gesetzentwurf andere Kategorien von Wohnungsnotfällen (nach Definition des Städtetages, 1987) außer Acht gelassen:

- **andere akut wohnungslose Menschen:** Menschen, die auf der Straße leben, solche die privat bei Freunden und Bekannten unterkommen.
- **unmittelbar von Wohnungsnot bedrohte Menschen:** Menschen, gegen die ein noch nicht vollstreckter Räumungstitel, eine Räumungsklage oder eine vermierterseitige Kündigung vorliegt oder solche, deren Entlassung aus einem Heim oder einer geschlossenen Einrichtung wie z.B. Justizvollzug oder Maßregelvollzug bevorsteht, ohne dass Wohnraum vorhanden ist.
- **Menschen in unzumutbaren Wohnverhältnissen,** die besonders beengt sind, untragbar hohe Mieten haben oder in denen Konflikte im Zusammenleben eskalieren.

Der DGB regt an, die Definition von Wohnungslosigkeit im Gesetzentwurf zu überdenken und entsprechend der Definition des Städtetages auszuweiten, da es sonst zu einer massiven Untererfassung der Anzahl wohnungsloser Menschen und zu einer eingeschränkten Aussagefähigkeit der Statistik kommen könnte.

In Bezug auf diese erweiterten Kategorien hat der DGB insbesondere die Gruppen der Unionsbürgerinnen und -bürger sowie die der Geflüchteten im Blick.

Unionsbürgerinnen und -bürger, die keine Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind und ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenem Einkommen bestreiten können, haben nach aktueller Gesetzeslage oft keinen Anspruch auf Sozialleistungen. In der Praxis wird die Aufnahme in eine Wohnungsloseneinrichtung in vielen Kommunen allerdings im Wesentlichen vom Arbeitnehmerstatus abgeleitet.

Faktisch heißt das, dass Unionsbürgerinnen und -bürger die arbeitsuchend, von prekären Arbeitsverhältnissen oder Arbeitsausbeutung betroffen sind oder deren sozialrechtliche Leistungsansprüche noch ungeklärt sind, vom Zugang zu den Einrichtungen ausgeschlossen werden. In der Regel halten sie sich notgedrungen auf der Straße auf, was auch dazu führt, dass sie in den letzten Jahren verstärkt in der öffentlichen Wahrnehmung sind. Abgesehen von dieser möglicherweise verfassungswidrigen Ausschlusspraxis wird diese ganze Gruppe von Personen nach jetzigem Vorhaben des aktuellen Gesetzes in der Statistik nicht auftauchen.

Eine zweite Gruppe wohnungsloser Menschen, die nach der jetzigen Ausgestaltung des Gesetzentwurfes nicht erfasst sein wird, sind anerkannte und geduldete wohnungslose Geflüchtete, die noch in Gemeinschafts-, Sammel- und Übergangsunterkünften wohnen, obwohl dafür aufenthaltsrechtlich keine Notwendigkeit besteht. In der Regel haben diese Menschen Schwierigkeiten, auf dem Wohnungsmarkt eine Wohnung zu bekommen. Wenn aus der geplanten Wohnungslosenstatistik umfassende Erkenntnisse über die Zurverfügungstellung und den Zugang zu Wohnraum gewonnen werden sollen, müsste diese Gruppe zwingend auch abgebildet werden.

Zu §4

Der DGB begrüßt die Erhebung von soziodemographischen Merkmalen der von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen als Basis für eine fundierte Berichterstattung. Ergänzend zu den geplanten Merkmalen wäre es sinnvoll, auch Angaben zu einer Behinderung und über die Dauer der Wohnungslosigkeit zu erheben. Diese Ergebnisse würden wichtige Erkenntnisse zur Planung und Ausgestaltung von Unterstützungsangeboten liefern.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)528**

7. Januar 2020

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 13. Januar 2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

BT-Drucksache 19/15651

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 19/6064

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen

BT-Drucksache 19/15783

d) Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden

BT-Drucksache 19/16036

Statistisches Bundesamt**1 Einleitung**

In Deutschland liegen auf Bundesebene und für die meisten Bundesländer (mit Ausnahme von Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) keine belastbaren Zahlen zum Ausmaß und zur Struktur von Wohnungslosigkeit vor. Nach Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. waren im Laufe des Jahres 2018 in Deutschland insgesamt ca. 678.000 Menschen und zum Stichtag 30.06.2018 insgesamt ca. 542.000 Menschen wohnungslos (jeweils einschließlich wohnungsloser anerkannter Geflüchteter)¹. Eine Studie der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialpla-

nung e.V. schätzt die Gesamtzahl der Wohnungslosen am Stichtag 31.05.2018 auf 313.000 bis 337.000 Menschen².

Eine Machbarkeitsstudie des Statistischen Bundesamtes zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit aus dem Jahr 1998 im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat ergeben, dass die Zahl der institutionell untergebrachten Wohnungslosen ermittelt werden kann³. Für weitere Teilpopulationen wie beispielsweise Menschen ohne eigene Wohnung, die nicht institutionell untergebracht sind, oder Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind, ist es dagegen nicht bzw. nur unter enormen Aufwand

¹ Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2019) Pressemitteilung Wohnungslosigkeit: Kein Ende in Sicht. BAG Wohnungslosenhilfe stellt aktuelle Schätzung für das Jahr 2018 vor. www.bagw.de (Stand 02.01.2020).

² Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2019) Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Forschungsbericht 534. ISSN 0174-4992, S 6.

³ Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (1998) Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit. Wiesbaden, S 149.

oder unter schwierigen methodischen Bedingungen möglich, verlässliche Informationen zur Verfügung zu stellen. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf für eine zentrale Bundesstatistik wird die Grundlage für die statistische Erfassung untergebrachter wohnungsloser Personen geschaffen.

Die nachfolgende Stellungnahme des Statistischen Bundesamtes bezieht sich insbesondere auf die statistikrelevanten Aspekte des Gesetzesentwurfs.

2 Ziele der Erhebung

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf ist die Einführung einer zentralen Statistik über untergebrachte wohnungslose Personen vorgesehen, mit der grundlegende Informationen über das Ausmaß und die Struktur von Wohnungslosigkeit auf Ebene des Bundes und der Länder erhoben werden sollen. Mit der Ausgestaltung als zentrale Bundesstatistik und damit einhergehender einheitlicher Verfahrensweisen der Datenerhebung und -aufbereitung im gesamten Bundesgebiet wird eine qualitativ hochwertige statistische Erfassung untergebrachter wohnungsloser Personen für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung gewährleistet und eine wichtige Informationsgrundlage für politisches Handeln zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit oder zur Verbesserung der Situation von betroffenen Personen geschaffen.

Mit der Erhebung sollen insbesondere die Informationen über Wohnungslosigkeit und die von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen in Deutschland ermittelt werden, für die anzunehmen ist, dass der damit verbundene Aufwand für die auskunftspflichtigen Stellen möglichst gering gehalten werden kann.

3 Erhebungskonzept

Die Durchführung der Erhebung ist als zentrale Statistik vorgesehen, bei der die auskunftspflichtigen Stellen die Daten direkt an das Statistische Bundesamt übermitteln. Bei einer zentralen Statistik können die Ergebnisse aufgrund einer gestrafften Erhebungsorganisation im Vergleich zu einer dezentralen Erhebung früher zur Verfügung gestellt werden. Zudem sind geringere Gesamtkosten für die Verwaltung zu erwarten, da lediglich Kosten für das Statistische Bundesamt zu veranschlagen sind. Zudem kann die Vergleichbarkeit der Daten durch eine bundeseinheitliche Vorgehensweise optimiert werden. Die Statistik ist als jährliche Bestandserhebung zum Stichtag 31.01. des Jahres konzipiert und soll erstmals im Januar 2022 erhoben werden. Die Einbeziehung früherer bzw. bereits vergangener Zeiträume in die Erhebung ist nicht möglich, da bis 2022 erstmalig ein deutschlandweites Berichtssystem aufgebaut werden muss.

Mit der vorgesehenen Stichtagserhebung werden einerseits Doppelerfassungen ausgeschlossen, andererseits entsteht dadurch ein geringerer Aufwand für alle Beteiligten – insbesondere für die Auskunftspflichtigen. Eine alternative oder zusätzliche Jahres- bzw. Verlaufserhebung wäre stattdessen mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden, da die Berichtsstellen nicht nur für einen Stichtag im Jahr,

sondern über das ganze Jahr hinweg Daten bereitstellen müssten. Anhand der jährlichen Ergebnisse der Bestandserhebung am 31.01. des Jahres kann die Entwicklung der von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen im Jahresvergleich nachvollzogen werden.

Für die Statistik werden Daten über Personen erhoben, denen aufgrund von Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände oder mit Kostenerstattung durch andere Träger von Sozialleistungen zum Stichtag wegen Wohnungslosigkeit Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind. Zu diesen Räumen bzw. Übernachtungsgelegenheiten zählen neben Normalwohnungen, Not- oder Gemeinschaftsunterkünften und gewerblichen Unterkünften auch (teil-)stationäre Einrichtungen und Räume im „Betreuten Wohnen“ der Wohnungslosenhilfe von freien Trägern.

Nicht in die Erhebung einbezogen sind neben wohnungslosen Personen, die bei Freunden, Familien oder Bekannten unterkommen und daher nicht in einer Einrichtung für Wohnungslose untergebracht sind, insbesondere Obdachlose, die ohne jede Unterkunft auf der Straße leben. Eine Vollerfassung dieser Personengruppe wäre ausschließlich mit einem außerordentlich hohen Aufwand möglich. Für die am 29.01.2020 in Berlin stattfindende Nacht der Solidarität bspw., in der zwischen 22:00 Uhr und 01:00 Uhr nachts alle Obdachlosen gezählt werden sollen, werden allein rund 1.600 ehrenamtliche Helfer benötigt⁴.

Ebenfalls nicht in die Erhebung einbezogen sind zudem Personen, die zwar in (teil-) stationären Einrichtungen leben, deren Ziel aber nicht die Abwendung von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit ist (bspw. Bewohner/innen von Pflegeeinrichtungen, Heimen für Menschen mit Behinderung oder auch von Frauenhäusern sowie von Flüchtlingsunterkünften oder betreuten Wohnungen der Jugendhilfe). Insbesondere Geflüchtete unterliegen aufgrund ihres besonderen Rechtsstatus einer Sondersituation, da sie in der Regel in speziell vorgesehenen Einrichtungen untergebracht werden und sie daher zunächst nicht am regulären Wohnungsmarkt teilnehmen.

Auch weitere Personen, die Beratungsangebote zum Thema Wohnungslosigkeit in Anspruch nehmen, oder Personen, denen Wohnungslosigkeit bspw. aufgrund von Zwangsräumungen droht, sind sowohl aufgrund offener methodischer Fragen als auch in Bezug auf entsprechenden Mehraufwand nicht in die Erhebung einbezogen. Das Statistische Bundesamt spricht sich hier für das in der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 20.12.2019 (Ausschussdrucksache 19(11)525) vorgeschlagene stufenweise Vorgehen aus: Nach der Etablierung der Statistik über untergebrachte wohnungslose Personen, kann – basierend aus den Erkenntnissen aus dieser Statistik und aus den Untersuchungen durch die ergänzende Wohnungslosenberichterstattung – eine mögliche Ausweitung der Statistik geprüft werden.

⁴ Berliner Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales (2019) Pressemitteilung: Internetseite für die Anmeldung zur Nacht der Solidarität freigeschaltet. www.berlin.de (Stand 02.01.2020).

Mit der ergänzenden Wohnungslosenberichterstattung sollen im Rahmen der Ressortforschung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales Daten über Umfang und Struktur der Wohnungslosigkeit gewonnen werden, die sich auf jene Personen erstreckt, die nicht in die amtliche Erhebung durch das Statistische Bundesamt einbezogen sind. Gleiches gilt für strukturelle bzw. institutionelle Informationen wie bspw. die Anzahl der vorhandenen Notunterkünfte sowie die darin zur Verfügung stehende Anzahl an Übernachtungsmöglichkeiten.

Die Ergebnisse der Bundesstatistik können bis zur Gemeindeebene (im Falle der Stadtstaaten bis zur Bezirks- oder Stadtteilebene) veröffentlicht werden und erlauben daher neben einem umfassenden Gesamtbild für Deutschland und die Bundesländer auch auf tiefer regionaler Ebene Auswertungen zum Ausmaß der Unterbringung wohnungsloser Personen.

Mit den gesetzlichen Regelungen zur Datenübermittlung und Veröffentlichung wird zudem gewährleistet, dass neben dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales auch die Statistischen Ämter der Länder Tabellen mit den Ergebnissen der Bundesstatistik erhalten. Die Statistischen Ämter der Länder erhalten zusätzlich die jeweiligen Einzeldatensätze für ihr Land für Sonderauswertungen auf regionaler Ebene. Auch an die fachlich zuständigen obersten Bundes- und Länderbehörden ist eine Übermittlung von Tabellen mit Ergebnissen der Bundesstatistik zum Zwecke der Planung ausdrücklich zulässig. Mit diesen Regelungen wird somit gewährleistet, dass insbesondere den politischen Entscheidungsträgern sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Länder umfassendes Datenmaterial aus der zentralen Statistik als Datengrundlage für politisches Handeln zur Verfügung steht.

Gemäß der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vom 20.12.2019 (Ausschussdrucksache 19(11)525) wird außerdem die Erfassung der Verbandszugehörigkeit bei Angeboten der freien Träger sichergestellt, wodurch grundsätzlich die Möglichkeit für (Sonder-)Auswertungen nach den Angeboten der freien Träger besteht.

Unabhängig von diesen gesetzlichen Regelungen zur Datenübermittlung und Veröffentlichung wird das Statistische Bundesamt ausgewählte Ergebnisse der Statistik kostenfrei insbesondere in der GENESIS-Online Datenbank einem breiten Nutzerkreis zur Verfügung stellen.

4 Erhebungsmerkmale

Der vorliegende Katalog an Erhebungsmerkmalen umfasst grundlegende soziodemographische und im Kontext von Wohnungslosigkeit besonders wichtige Erhebungsmerkmale, wie Geschlecht, Lebensalter, Staatsangehörigkeit, Haushaltstyp und -größe, Art und Anbieter der Hilfeleistung, Datum des Beginns der Überlassung sowie Gemeinde, in der die Unterbringung erfolgt. Diese Auswahl soll einerseits möglichst valide Ergebnisse sichern und andererseits mit einer möglichst geringen Belastung für die Auskunftspflichtigen verbunden sein.

Darüber hinausgehende Erhebungsmerkmale stünden diesem Ziel entgegen. Potenzielle Erhebungsmerkmale, die nur unter schwierigen Bedingungen oder unter sehr hohem Aufwand in Erfahrung gebracht werden könnten, sind daher nicht Bestandteil der Statistik und können ggf. ebenfalls in der ergänzenden Berichterstattung näher beleuchtet werden. Dies erfolgt insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass für eine Übernachtung in einer Unterkunft für wohnungslose Menschen keine bzw. nur geringfügige Mitwirkungs- bzw. Informationspflichten bestehen. So ist bspw. auch der Status der Arbeitslosigkeit oder der Bezug von Sozialleistungen nicht relevant für eine evtl. Inanspruchnahme einer Übernachtungsgelegenheit in einer Einrichtung für wohnungslose Personen.

Mit dem Geschlecht der untergebrachten wohnungslosen Personen werden standardmäßig – wie auch in anderen gängigen Statistiken bspw. der Sozialleistungen – die Ausprägungen „männlich“, „weiblich“, „divers“ (nach § 22 Absatz 3 PStG) und „ohne Angabe“ (nach § 22 Absatz 3 PStG) erhoben. Zu den weiteren persönlichen Merkmalen der Erhebung zählen das Lebensalter der Personen zum Stichtag, die eine Analyse nach einzelnen Altersjahren oder auch bestimmten Altersgruppen ermöglicht, sowie die konkrete Staatsangehörigkeit. Anhand der einzelnen Staatsangehörigkeiten können daraus weitere Personengruppen, wie bspw. wohnungslose „EU-Bürger/innen“ abgeleitet werden.

Die Erfassung des Haushaltstyps und der Haushaltsgröße lassen Rückschlüsse auf die (eigentliche) Haushaltssituation der Personen bzw. deren Zusammensetzung und Größe zu (bspw. Alleinstehende oder Paare jeweils mit und ohne Kinder und die jeweilige Anzahl der zum Haushalt zählenden wohnungslosen Personen).

Darüber hinaus ermöglichen die gesetzlichen Regelungen die statistische Erfassung von Informationen zur Art der Hilfeleistungen nach kurzfristigen oder (teil-)stationären Angeboten und zu den jeweiligen Anbietern dieser Leistungen (überörtliche Träger der Sozialhilfe, Gemeinden/Gemeindeverbände, freie Träger und gewerbliche Anbieter).

Mit der Erfassung des Datums des Beginns der Überlassung von Räumen oder Übernachtungsgelegenheiten können Erkenntnisse über die bisherige Dauer der Wohnungslosigkeit gewonnen werden.

Da der Ort der auskunftspflichtigen Stelle und der Ort der Unterbringung der wohnungslosen Personen nicht zwingend deckungsgleich sind, wird mit der Erfassung der jeweiligen Gemeinde, in der die Wohnungslosen untergebracht sind, zudem die Möglichkeit detaillierterer Analysen zum tatsächlichen Ort der Unterbringung gewährleistet.

5 Mögliche Synergien mit dem Zensus

Das Statistische Bundesamt hat mögliche Synergien zwischen dem Zensus 2021 und der Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen geprüft. Bedingt durch das Bundesmeldegesetz in Zusammenhang mit den geltenden rechtlichen Vorgaben für den registrierten Zensus 2021 (EU, Zensusgesetz 2021) zählen Wohnungslose, die an Adressen gemeldet sind, von denen bekannt ist, dass sie dort nicht wohnen (fiktive Adressen) nicht zur Gesamtheit des Zensus 2021. Wohnungslose, die sich

in (Not-)Unterkünften aufhalten und von der jeweiligen Einrichtungsleitung gemeldet werden, zählen dagegen zur Grundgesamtheit des Zensus 2021 (d.h. zur Einwohnerzahl). Durch diese Vorgehensweise wird eine Ungleichbehandlung dergestalt vermieden, dass Gemeinden, die das Bundesmeldegesetz korrekt anwenden (und Wohnungslose nicht im Rathaus oder einer anderen fiktiven Anschrift anmelden), gegenüber anderen Gemeinden, die dies entgegen § 19 Absatz 6 Bundesmeldegesetz anders handeln und dadurch zu einer höheren Einwohnerzahl kommen, benachteiligt werden. Die Abweichung im Berichtskreis sowie abweichende Erhebungsstichtage und Abweichungen im Merkmalskranz des Zensus 2021 führen zu dem Schluss, dass die Ergebnisse aus dem Zensus nicht für die Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen verwendet werden können.

Das Statistische Bundesamt prüft zurzeit außerdem Möglichkeiten der Verzahnung von Registerzensus 2031 und Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen dahingehend inwieweit beispielsweise Anschriftenänderungen von Gemeinschaftseinrichtungen für die Pflege des Berichtskreises oder Angaben zu Einrichtungsplätzen für die Plausibilisierung von statistischen Angaben genutzt werden können. Die

entsprechenden Arbeiten sind noch nicht abgeschlossen.

6 Fazit

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Einführung einer zentralen Statistik über untergebrachte wohnungslose Personen in Deutschland wird erstmalig eine Grundlage für eine amtliche bundesweite Statistik über den von Wohnungslosigkeit betroffenen Personenkreis geschaffen.

Mit dessen Ausgestaltung zur statistischen Erfassung werden ab dem Jahr 2022 erstmals Daten auf Bundes- und regionaler Ebene zur Verfügung stehen, die eine wichtige Datengrundlage für politische Entscheidungen im Kontext des Themas Wohnungslosigkeit bilden werden.

Die ergänzende Berichterstattung untersucht darüber hinausgehend die Aspekte von Wohnungslosigkeit, die nicht oder nur unter sehr schwierigen Bedingungen im Rahmen der Statistik erfasst werden könnte, so dass aus dem Zusammenspiel von amtlicher Statistik und ergänzender Forschung und Berichterstattung ein umfassendes Gesamtbild zum Ausmaß und zur Struktur der Wohnungslosigkeit in Deutschland entsteht.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)529

7. Januar 2020

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 13. Januar 2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

BT-Drucksache 19/15651

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 19/6064

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen

BT-Drucksache 19/15783

d) Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden

BT-Drucksache 19/16036

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband - Gesamtverband e.V.

Die Einführung einer bundesweiten Wohnungslosenberichterstattung ist eine langjährig bestehende Forderung des Paritätischen. Der Paritätische begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf endlich die Initiative ergreift, eine verlässliche statistische Grundlage zum Ausmaß von Wohnungslosigkeit in Deutschland herzustellen. Der Paritätische begrüßt darüber hinaus die geplante ergänzende Berichterstattung, die sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte berücksichtigen muss. Das ist eine ressortübergreifende Aufgabe. Der Paritätische fordert deshalb, das Thema Wohnungslosigkeit ausdrücklich auch in anderen Berichten der Bundesregierung zu berücksichtigen, etwa in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung oder in den Teilhabeberichten.

Der Paritätische Gesamtverband hat bereits zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Gesetz zur Einführung einer amtlichen Wohnungslosenberichterstattung vom 16. Juli 2019 Stellung genommen. Darin bewertete

der Paritätische Gesamtverband die Einführung einer amtlichen Wohnungslosenberichterstattung als einen wichtigen Schritt dazu, Wohnungslosigkeit als drängendes sozialpolitisches Problem anzuerkennen und eine Grundlage zu schaffen, um die Bekämpfung der Wohnungslosigkeit stärker zu forcieren.

Mit dieser jährlichen bundesweiten Erhebung vom Statistischen Bundesamt kann die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung verbessert werden, da bisher nur Schätzungen auf der Grundlage einzelner Bundesländererhebungen vorgenommen werden. Die Erhebung statistischer Daten zu Art und Umfang von Wohnungslosigkeit und darüber hinaus die Verbesserung der Wohnungslosenberichterstattung insgesamt muss darauf gerichtet sein, konkrete Maßnahmen zur Beseitigung von Wohnungslosigkeit zu bewirken. Als Beitrag dazu fordert der Paritätische eine regelmäßige parlamentarische Befassung mit den Ergebnissen der Erhebung. Dabei ist die Zivilgesellschaft, namentlich die Betroffenenorganisationen von Wohnungslosen,

die BAG Wohnungslosenhilfe, die Nationale Armutskonferenz und die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, einzubeziehen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird die Paritätische Forderung einer bundesweiten Wohnungslosennotfallstatistik als notwendige empirische Grundlage für sozial- und wohnungspolitische Maßnahmen grundsätzlich umgesetzt.¹ Denn nur mit Hilfe belastbarer Informationen und Daten können zielgruppenspezifische sozialpolitische Hilfen und damit verbunden auch wohnungspolitische Maßnahmen ergriffen und umgesetzt werden.

Der Paritätische Gesamtverband nimmt zu den anschließenden Aspekten des vorgelegten Gesetzentwurfs wie folgt Stellung:

Umfang der Erhebung, Definitionen

Gemäß dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen jährlich zum 31. Januar Daten über Personen erhoben werden, die wohnungslos sind und denen zu diesem Stichtag Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt werden (§ 2). Damit sind im Wesentlichen Personen in die Erhebung einbezogen, die in Not- oder Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind oder Personen, die in (teil-)stationären, bzw. betreuten Wohnformen der Wohnungslosenhilfe freier Träger Räume zur Verfügung gestellt bekommen. Die im Vergleich zum Referentenentwurf vorgenommene Präzisierung der Nutzung und Überlassung des Wohnraums im Sinne des BGB (§ 3 Absatz 1) wird vom Paritätischen Gesamtverband begrüßt.

Mit dem vorgeschlagenen Erhebungsumfang wird eine einheitliche Grundlage für eine amtliche Wohnungslosenstatistik geschaffen. Die in § 4 aufgeführten Erhebungsmerkmale sind aus Sicht des Paritätischen angemessen. Durch die Erhebung solcher personenbezogener Daten lassen sich aus der Kombination von Variablen und Merkmalen wichtige Erkenntnisse gewinnen. Die genannten Erhebungsmerkmale sind auch deshalb wichtiger Bestandteil einer Wohnungslosenstatistik, weil sie Rückschlüsse auf unterschiedliche Unterstützungsbedarfe zulassen, EU-Ausländer*innen etwa sind zum Teil gegenüber deutschen Obdachlosen in mehrfacher Hinsicht schlechter gestellt, etwa hinsichtlich der finanziellen Unterstützung in Notfällen. Der Paritätische regt an, auch das Merkmal Grad der Behinderung zu erheben, um behinderungsbedingte Unterstützungsbedarfe zu erkennen.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht im Vergleich zum Referentenentwurf eine Differenzierung nach Art und Trägerschaft der Unterkunft vor. Ob es sich um ein kurzfristiges Angebot, ein teilstationäres, stationäres oder sonstiges Angebot handelt. Diese differenzierte Erhebung ermöglicht aus Sicht des Paritätischen Gesamtverbandes eine gute Grundlage für eine differenziertere Sozialplanung (§ 4 Absatz 6 und 7).

Da eine amtliche Statistik eine gesicherte Datenbasis voraussetzt, kann sie solche Lebenslagen nicht abbilden, die sich einer gesicherten Erhebung entziehen.

Das betrifft etwa Personen, die obdachlos auf der Straße leben und sich aus verschiedenen biographischen oder sonstigen Gründen nicht in Übernachtungs- und Notschlafunterkünften aufhalten oder auf Wartelisten von Unterkünften vorgemerkt sind. Dies betrifft mit aller Wahrscheinlichkeit eine große Zahl von Personen. Nach Schätzungen der BAG Wohnungslosenhilfe leben 48.000 Menschen ohne Unterkunft auf der Straße.² Auch Jugendliche und junge Erwachsene, die auf der Straße oder bei Freunden als sogenannte „Couchsurfer“ übernachten, können in einer solchen Statistik nicht erfasst werden. Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) hat im Rahmen einer Studie ermittelt, dass allein 37.000 Jugendliche und junge Erwachsene unter 27 Jahren auf der Straße leben.³ Einer Erhebung entzieht sich auch der Bereich der drohenden Wohnungsverluste, z. B. durch Mietschulden. Aus Sicht des Paritätischen sollte die Bundesregierung diesen Bereich in die Berichterstattung aufnehmen, um auf der Basis der vorliegenden Daten präventive Maßnahmen abzuleiten und damit drohende Wohnungsverluste zu vermeiden.

Der Paritätische begrüßt deshalb ausdrücklich den in § 8 des Gesetzes formulierten Sicherstellungsauftrag, über die genannten Erhebungsmerkmale hinaus Daten über Umfang und Struktur solcher Formen von Wohnungslosigkeit zu erheben, die sich statistisch nicht oder nur schwer erfassen lassen. Dass über die amtliche Statistik hinaus regelmäßig, mindestens aber alle zwei Jahre, ein Bericht über Formen der Wohnungslosigkeit, die nicht in der Statistik erfasst worden sind, erscheinen soll, ist uneingeschränkt zu begrüßen.

Gemäß § 3 Absatz 1 wird Wohnungslosigkeit hier i. S. einer fehlenden Wohnung eng definiert. Damit wird nur ein Teil der Wohnungsnotfälle erhoben. Auch hier fehlt es bislang an einer zuverlässigen Datenbasis, da beispielsweise zwar geplante Wohnräumungen bei Amtsgerichten angezeigt werden, sich daraus aber kein sicherer Aufschluss über tatsächlich erfolgte Räumungen ableiten lässt. Der Paritätische fordert deshalb eine Verbesserung der Justizstatistik. So sind die Amtsgerichte derzeit nur in Zivilstreitigkeiten, bei Räumungsklagen nach Kündigung aufgrund eines Zahlungsverzugs, zur Mitteilung verpflichtet.

Gemäß § 6 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 können auskunftspflichtige Stellen die Auskunftspflicht auf Stellen übertragen, die Räume zu Wohnzwecken überlassen. Dies ist aus Sicht des Paritätischen grundsätzlich zu begrüßen. Es muss hierbei jedoch sichergestellt werden, dass die Einrichtungen in freier Trägerschaft umfänglich informiert und vorbereitet werden. Die Verantwortung muss dafür bei den auskunftspflichtigen Stellen liegen. Wünschenswert und sachgerecht wäre es darüber hinaus, regionale Informationsveranstaltungen für auskunftspflichtige Stellen durchzuführen, etwa durch das Statistische Bundesamt. Im Hinblick auf die erste Erhebung zum 31.1.2022 scheint der dafür notwendige Vorlauf ausreichend zu sein.

¹ Jung und wohnungslos. Position des Paritätischen Gesamtverbandes für eine Neuausrichtung der Unterstützung junger Wohnungsloser, November 2017

² BAGW Pressemeldung 30.07.2019

³ Hoch Carolin, Straßenjugendliche in Deutschland – eine Erhebung zum Ausmaß des Phänomens, DJI 2017

Der Referentenentwurf sah eine Verordnungsermächtigung (§ 6 Ref Entwurf) des BMAS vor, durch eine Rechtsverordnung zusätzliche Erhebungsmerkmale festlegen zu können. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht diese Verordnungsermächtigung nicht mehr vor, stattdessen kam es zu einer Erweiterung und Präzisierung des Katalogs der Erhebungsmerkmale in § 4.

Der Paritätische unterstützt Erhebungen zu allen Formen der offenen und verdeckten Wohnungsnotfälle sowie die Erhebung der Gründe für die Wohnungslosigkeit als Grundlage für die Planung geeigneter sozial- und wohnungspolitischer Maßnahmen. Der vorliegende Gesetzentwurf stellt hierfür eine geeignete Grundlage da und ist damit ein wichtiger Beitrag dazu, ein gravierendes Defizit der Sozialberichterstattung in Deutschland überwinden zu helfen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)530**

9. Januar 2020

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 13. Januar 2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

BT-Drucksache 19/15651

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 19/6064

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen

BT-Drucksache 19/15783

d) Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden

BT-Drucksache 19/16036

Deutscher Landkreistag**Zusammenfassung**

Der Deutsche Landkreistag begrüßt, dass mit der Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung des Bundes der Fokus der öffentlichen Wahrnehmung auch auf Bundesebene geschärft werden soll. Wohnungslosigkeit hat jedoch vielschichtige Hintergründe. Es handelt sich um individuell höchst unterschiedliche und oftmals hochkomplexe Problemlagen, die in der Hilfestellung und Unterstützung persönlich zugeschnittene Maßnahmen erfordern. Die Kompetenzen des Bundes sind hier sehr begrenzt. Die Verantwortung liegt vorrangig auf der kommunalen Ebene und wird dort mit großem Einsatz wahrgenommen.

Grundsätzliche Bemerkungen*1. Wohnungslosigkeit drängendes Problem*

Wohnungslosigkeit ist auch in den Landkreisen und in den ländlichen Räumen ein drängendes und vor allem zunehmendes Problem. Insofern begrüßen wir,

dass mit der Wohnungslosenberichterstattung ein Fokus auf diese soziale Herausforderung gelegt werden soll.

Allerdings muss der Eindruck vermieden werden, dass der Thematik mit einer Statistik und einer Berichterstattung des Bundes begegnet werden könne. Die Verantwortung liegt vorrangig auf der kommunalen Ebene, sei es bei den Landkreisen insbesondere als Sozialhilfeträger und als Jobcenter, sei es bei den Gemeinden als Ordnungsbehörden. Es handelt sich um individuell höchst unterschiedliche und oftmals hochkomplexe Problemlagen, die in der Hilfestellung und Unterstützung persönlich zugeschnittene Maßnahmen erfordern.

Insoweit ist die Begrifflichkeit „Wohnungslosenstatistik“ irreführend. Der Regierungsentwurf will (le-diglich) Personen erfassen, denen aufgrund von Maßnahmen der Gemeinden oder der Landkreise oder mit Kostenerstattung durch andere Träger von Sozialleistungen Räume zu Wohnzwecken überlas-

sen oder Übernachtungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Es handelt sich also nur um eine „Unterbringungs-“ oder Übernachtungsstatistik“, und auch diese erfasst nicht alle Übernachtungen. Wie die Begründung zum Gesetzentwurf selbst ausführt, wird eine ganze Reihe von wohnungslosen Menschen nicht erfasst. Diese Beschränkung halten wir für die statistische Erfassung für gut nachvollziehbar, solange bewusst bleibt, dass dies nicht alle wohnungslosen und schon gar nicht alle obdachlosen Menschen erfasst.

Besondere Bedeutung kommt daher der ergänzenden Berichterstattung zu, wie sie in § 8 des Regierungsentwurfs vorgesehen ist.

2. Klare Zuordnungen für die Erfassung erforderlich

Für die Umsetzung in der Praxis und die Belastbarkeit einer Statistik sind klare Zuordnungen unerlässlich, und zwar sowohl dessen, was genau erfasst werden soll, als auch wer erfassen soll. Bei den im Regierungsentwurf vorgesehenen Formulierungen ist dies noch nicht überall der Fall. Doppelerfassungen müssen ebenso ausgeschlossen werden wie Streitigkeiten über die jeweilige Verantwortlichkeit.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass sowohl ordnungsrechtlich untergebrachte als auch nach § 67 SGB XII betreute wohnungslose Menschen erfasst werden sollen.

Zu a)

Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen“ (BT-Drs. 19/15651)

Zu § 1 – Zweck der Erhebung, Durchführung

Nach Abs. 2 soll die Statistik zentral vom Statistischen Bundesamt durchgeführt werden. Die Statistischen Landesämter, die eine wichtige Aufgabe bei der Plausibilisierung und Überprüfung von Datenlieferungen wahrnehmen und detaillierte Kenntnisse ihres Bundeslandes haben, würden außen vor gelassen, und es würde ein neuer Meldeweg eingerichtet. Es erschließt sich nicht, warum auf die Kompetenzen der Statistischen Landesämter, die ansonsten grundsätzlich für die amtlichen Statistiken verantwortlich sind, verzichtet werden soll. Wir bekräftigen die Stellungnahme des Bundesrates, der sich gleichfalls für die dem föderalen Staatsaufbau gemäß dezentrale Statistik ausspricht.

Zu § 3 – Begriffsbestimmung, Umfang der Erhebung

In Abs. 1 Nr. 1 wird darauf abgestellt, dass die Nutzung der Wohnung weder durch einen Mietvertrag oder einen Pachtvertrag noch durch ein dingliches Recht abgesichert ist. Es fragt sich, ob die auskunftspflichtige Stelle dies in jedem Fall weiß. Eine Ermittlung im Einzelfall muss ausgeschlossen werden.

In Abs. 2 wird beschrieben, welche Daten in die Statistik einzubeziehen sind. Mit Blick auf die Landkreise und ihre Leistungen, zum Beispiel § 67 SGB XII, sind die Formulierungen nicht eindeutig. Sie können sowohl unter „Maßnahmen der Gemeindeverbände“ als auch unter „Kostenerstattung durch Träger von Sozialleistungen“, subsummiert werden.

Für die Umsetzung in der Praxis und die Belastbarkeit der Statistik ist wichtig, dass einerseits keine Doppelerfassung, andererseits aber die Zuordnung in der Auswertung zutreffend erfolgt, um die richtigen Schlüsse ziehen zu können.

Zu § 4 – Erhebungsmerkmale

Wir geben zu bedenken, dass die Erhebungsmerkmale recht detailliert sind und somit einen gewissen Erhebungsaufwand mit sich bringen. Bei Nr. 7 sollte klargestellt werden, ob mit „Angeboten“ der Träger oder der Finanzier des Angebots gemeint ist.

Zu § 6 – Auskunftspflicht

Die praktikable und zweifelsfreie Bestimmung der auskunftspflichtigen Stellen ist für die Praxis ein besonders wichtiger Punkt.

Auskunftspflichtig sind nach dem Regierungsentwurf die nach Landesrecht für die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung zuständigen Stellen – dies sind im kreisangehörigen Raum in der Regel die Gemeinden – für die in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich wohnungslosen Personen. Sie können diejenigen Stellen, die an den vorliegend fraglichen Personenkreis Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen, als gleichfalls auskunftspflichtige Stellen bestimmen. Träger von Sozialleistungen – dies sind die Landkreise als Sozialhilfeträger oder als Jobcenter –, haben den auskunftspflichtigen Stellen auf deren Ersuchen hin die für die Erfüllung der Zwecke des Gesetzes erforderlichen Angaben zu übermitteln.

Somit sollen zunächst die Ordnungsbehörden auskunfts- und damit auch meldepflichtige Stellen sein. Daneben können von diesen auch noch andere Stellen hierzu bestimmt werden. Dabei wird es vor allem darauf ankommen, Doppelmeldungen auszuschließen.

Zugleich können – oder müssen? aus der Formulierung in Abs. 3 erschließt sich dies nicht – die Ordnungsbehörden bei Sozialleistungsträgern um entsprechende Angaben bitten. Das Verfahren beziehungsweise der Datenübermittlungsweg hierfür müssen noch geklärt werden. Ebenso müssen auch hier Doppelmeldungen ausgeschlossen werden.

Schon jetzt sei darauf hingewiesen, dass es sich für kommunale Behörden um eine neue Verpflichtung handelt, deren Mehrbelastung von den Ländern nach den landesrechtlichen Konnexitätsregelungen auszugleichen ist.

Zu § 7 – Datenübermittlung; Veröffentlichung

Die in Abs. 1 vorgesehene Frist von 30 Arbeitstagen nach dem Stichtag 31.1. für die Übermittlung der Datensätze an das Statistische Bundesamt ist knapp bemessen, zumal es sich um eine jährliche Statistik handelt. Hier sollten acht Wochen Zeit eingeräumt werden. Sollte die auskunftspflichtige Stelle die Daten erst noch von dritten Stellen, den Sozialleistungsträgern, zusammentragen müssen, bedarf es hierfür deutlich mehr Zeit.

Richtig ist, dass die Ergebnisse der Erhebung nach Abs. 4 bis zur Ebene der Gemeinden veröffentlicht werden. Dies ist für die Sozialplanung insbesondere in großen Flächenlandkreisen erforderlich, um den

unterschiedlichen Sozialräumen Rechnung tragen zu können.

Zu § 8 – Ergänzende Berichterstattung

Der Wohnungslosenberichterstattung kommt eine inhaltliche Bedeutung zu, die über die Aussagekraft einer Statistik weit hinausgeht.

Die Kompetenzen des Bundes in diesem Handlungsfeld sind allerdings, wie eingangs ausgeführt, beschränkt. Die Verantwortung liegt vorrangig auf der kommunalen Ebene, sei es bei den Landkreisen insbesondere als Sozialhilfeträger und als Jobcenter, sei es bei den Gemeinden als Ordnungsbehörden. § 8 führt insoweit zutreffend aus, dass es bei der Berichterstattung um die Gewinnung von Informationen und Analysen über Wohnungslosigkeit geht.

Zu b)

Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD „Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit“ (BT-Drs. 19/6064)

Der Antrag spricht sich im Großen und Ganzen für eine Statistik aus, wie sie im Regierungsentwurf vorgesehen ist. Zur Forderung, dass dies eine zentral geführte Statistik sein solle, wird auf unsere oben hierzu ausgeführte Kritik verwiesen. Soweit der Antrag fordert, dass sich aus der Statistik Erkenntnisse zu Langzeitwohnungslosen und zu kurzzeitig Wohnungslosen und jeweils zu Dauer und Verlauf ergeben sollen, sei angemerkt, dass hierzu eine Längsschnittstudie besser geeignet wäre als eine Statistik, die nur einen Querschnitt abbildet. Dies würde auch den unterschiedlichen Ursachen für Wohnungslosigkeit besser Rechnung tragen.

Zu c)

Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen“ (BT-Drs. 19/15783)

Mit Blick auf den Regierungsentwurf spricht sich der Antrag für die Einbeziehung weiterer Personengruppen aus. Dies stößt bei Menschen, die auf der Straße leben oder bei ihrer Familie oder im Freundes- und

Bekanntenkreis unterkommen, allerdings an die Grenzen der statistischen Erfassbarkeit. Ebenso ist dies bei Personen, bei denen Wohnungslosigkeit noch nicht eingetreten ist, aber möglicherweise droht. Da die zugrundeliegenden Problemlagen aber virulent sind, sollte der Fokus der ergänzenden Berichterstattung des Bundes auf sie gelegt werden. Die Ergänzung von § 8 des Regierungsentwurfs um Abs. 3 und 4 in der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD (Ausschussdrucksache 19(11)525) greift dies auf. Flüchtlingsunterkünfte einzubeziehen, halten wir dagegen nicht für angezeigt. Diese Unterbringung hat einen anderen rechtlichen Hintergrund, und es liegt keine Wohnungslosigkeit vor.

Zu d)

Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP „Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich bekämpfen“ (BT-Drs. 19/16036)

Der Antrag geht über die Statistik und Berichterstattung zur Wohnungslosigkeit deutlich hinaus und spricht sich für eine Reihe von fachlichen Unterstützungsleistungen zur Prävention und zur Bekämpfung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit aus. Zutreffend wird ausgeführt, dass die Kommunen die nächsten und die wichtigsten Ansprechpartner vor Ort sind. Soweit die Einrichtung kommunaler Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit und bundesweit einheitliche Richtlinien zur dauerhaften Koordinierung gefordert werden, sei angemerkt, dass über die verwaltungsmäßige Organisation nur vor Ort entschieden werden kann. Sie muss auf die Zahl, die Bedarfe der betroffenen Menschen, den jeweiligen Wohnungsmarkt und die vorhandene soziale Infrastruktur zugeschnitten sein und wird je nach den konkreten Gegebenheiten unterschiedlich ausfallen. Die Vernetzung der unterschiedlichen Akteure ist ein wichtiges kommunales Handlungsfeld, um die Vielzahl der Unterstützungsangebote aufeinander abzustimmen und sodann auf die individuellen Bedarfe der betroffenen Menschen zuschneiden zu können.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)531**

9. Januar 2020

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 13. Januar 2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

BT-Drucksache 19/15651

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 19/6064

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen

BT-Drucksache 19/15783

d) Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden

BT-Drucksache 19/16036

Armutsnetzwerk e.V.**Vorbemerkung:**

Das Armutsnetzwerk bedankt sich ausdrücklich dafür, dass es als Organisation und Selbstvertretung (ehemals) wohnungsloser Menschen hier die Gelegenheit bekommt, sich zu dem Vorhaben einer Wohnungslosenberichterstattung zu beteiligen. Das Armutsnetzwerk hatte sich bereits zum Referentenentwurf des BMAS zum Vorhaben einer Wohnungslosenberichterstattung mit einer Stellungnahme vom 09.08.2019 geäußert¹. Daran anschließend, nehmen wir wie folgt Stellung:

Dabei beschränken wir uns hier im Wesentlichen auf das Vorhaben der Bundesregierung zu einer Wohnungslosenberichterstattung und einer Statistik untergebrachter Personen.

Wir anerkennen, dass die Anträge der anderen Fraktionen eine Vielzahl bedenkenswerter Anregungen

und Vorschläge enthalten, die zu einer Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit beitragen können. Wir werten das dahingehend, dass weitgehende Übereinstimmung besteht, dass Wohnungslosigkeit als massivste Form von Armut und sozialer Ausgrenzung in einem sozialen Rechtsstaat nicht hinnehmbar ist.

Ausdrücklich begrüßen wir es, wenn über dieses Gesetz hinaus alle denkbaren Anstrengungen unternommen werden, die zur Beseitigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit führen können. Hierzu ist parteiübergreifendes Handeln erforderlich und wünschenswert. Wir würden uns freuen, wenn alle Parteien an diesem Prozess aktiv und nachhaltig mitwirken, ob sie es nun eine gemeinschaftliche Strategie, ein Konzept oder als nationales Aktionsprogramm bezeichnen.

¹ https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Stellungnahmen/wohnungslosenberichterstattungs-gesetz-armutsnetzwerk.pdf;jsessionid=9DC735FF81E27611082D25DA5C666421?__blob=publicationFile&v=2

Ergänzend sollte dazu aus unserer Sicht auch eine parteiübergreifende Initiative zur Etablierung eines Grundrechts auf Wohnung im Grundgesetz gehören.

Zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen (Wohnungslosenberichterstattungsgesetz) - 03. Dezember 2019 (BT-Drucks. 19/15651) und der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Ausschussdrucksache 19(11)525) zu Artikel 1 § 8 und § 9

Zu Artikel 1 (Wohnungslosenberichterstattungsgesetz)

Zu § 1 (Zweck der Erhebung; Durchführung)

Zu Absatz 1

Die Erhebung ist zur Verbesserung der Armut- und Reichtumsberichterstattung des Bundes sowie zur Verbesserung der Informationsgrundlage für politisches Handeln zu begrüßen, insbesondere soweit sie Ergebnisse auch auf Ebene der Gemeinden bis zur Stadtteilebene bereitstellt, wie in §7, Absatz 4 vorgesehen.

Zu Absatz 2

Wir erachten die Umsetzung als zentrale Bundesstatistik für sinnvoll. Es überzeugt, dass dadurch eine einheitliche Erhebung sichergestellt wird und dass die Ergebnisse so schneller zur Verfügung stehen können.

Daneben sollte dafür Sorge getragen werden, dass diese Erhebung anschlussfähig bleibt für zusätzliche Fragestellungen, die aus der ergänzenden Berichterstattung in die regelmäßige Erhebung einfließen, wie das durch die Ergänzung des §8 in der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD vorgeschlagen wird.

Zu § 2 (Periodizität und Berichtszeitpunkt)

Einem Erhebungsstichtag am 31. Januar jeden Jahres können wir uns anschließen, da dieser ebenso in der kälteren Jahreszeit liegt, wie der von uns ursprünglich vorgeschlagene Termin. Wir halten einen weiteren Erhebungstermin im Halbjahresturnus weiterhin für sinnvoll und können ebenso in der Ermittlung einer Jahresgesamtzahl, wie sie im Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen vorgeschlagen wird, klare Vorteile für den Erhebungszweck erkennen.

Zu § 3, Absatz 1 (Begriffsbestimmung)

Die Definition von Wohnungslosigkeit erscheint uns als ausreichend. Bei Personenmehrheiten sollten die Worte „des selben Haushalts“ gestrichen werden, denn es obliegt, auch im Falle der Wohnungslosigkeit den Menschen selbst, in welchen Haushalts- und Familienkonstellationen sie zusammenleben wollen und nicht den zum Zwecke der Erhebung vorgefertigten Haushaltstypen.

Zu § 3, Absatz 2 (Erhebungsumfang)

Wir möchten weiter darauf drängen, dass auch die Personen oder Personenmehrheiten in die Erhebung einbezogen werden, die in (teil-)stationären Einrichtungen untergebracht sind, deren Ziel zwar nicht die Abwendung von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit ist, die aber bereits zu oder mit Beginn der Unterbringung wohnungslos sind. Der Sachverhalt, dass keine Wohnung oder Meldewohnsitz existiert, wird dort in den meisten Fällen bei der Aufnahme ebenso erfasst. Es ist daher möglich, diese Daten zum Erhebungsstichtag einzubeziehen.

Dies betrifft insbesondere Bewohnerinnen und Bewohner in (Sucht- und Reha-) Krankenhäusern, Pflegeeinrichtungen, von Heimen für Menschen mit Behinderungen, von Frauenhäusern und Männer-schutzwohnungen oder auch Flüchtlingsunterkünften und betreuten Wohnungen der Jugendhilfe sowie im Maßregel- und Justizvollzug.

Zu § 4 (Erhebungsmerkmale)

Bezüglich des Erhebungsmerkmals „Geschlecht“ nehmen wir an, dass die Differenzierung nach „männlich, weiblich, divers, keine Angabe“ sowieso dem zeitgemäßen Standard entspricht und schließen uns insoweit dem Differenzierungsvorschlag aus dem Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen an.

Die Begrenzung auf die Erhebung des Lebensalters erscheint uns unter dem Gesichtspunkt der Datensparsamkeit richtig und für den Zweck vollständig ausreichend.

Die Erhebungsmerkmale erscheinen uns insgesamt sachgerecht, mit Ausnahme des Erhebungsmerkmals „Haushaltstyp“. Wie bereits in unserer vorausgehenden Stellungnahme mitgeteilt, halten wir stattdessen die – freiwillige - Erhebung für erforderlich, ob eine wohnungslose Person minderjährige Kinder hat. Dann lässt sich ohne weiteres zusammen mit den Erhebungsmerkmalen Geschlecht, Alter und Haushaltsgröße die tatsächliche Familien- und Haushaltsform ermitteln. Gerade für die Zuordnung eines Kindes wird im allgemeinen Verwaltungsgebrauch² die Meldung in einer Wohnung des Elternteils zugrunde gelegt. An beidem mangelt es in den meisten Fällen im Falle der Wohnungslosigkeit.

Verbleibt es bei den auch in der Gesetzesbegründung vorgesehenen „Haushaltstypen“, dann besteht für Eltern, die bei Eintritt der Wohnungslosigkeit getrennt-erziehend sind oder die Kinder paritätisch betreuen, lediglich die Möglichkeit als „alleinerziehend“ oder als „alleinstehend“ etikettiert zu werden. Dies verletzt insbesondere die Rechte der Kinder auf Achtung ihrer Familienbeziehungen, wie sie beispielsweise in der UN-Kinderrechtskonvention niedergelegt sind. Es würde diese Familienformen und -beziehungen von vornherein unsichtbar machen und demzufolge könnten sie bei der angestrebten Verbesserung der Informationsgrundlage für politisches Handeln in keiner Weise berücksichtigt werden.

² Vgl. BFH (III R 9/13) "§ 24b Abs. 1 Satz 2 EStG vermutet unwiderlegbar, dass ein Kind, das in der Wohnung des alleinstehenden Steuerpflichtigen gemeldet ist, zu dessen Haushalt gehört."

Zu § 6 (Auskunftspflicht)

Die Auskunftspflicht haben die erhebenden Stellen. Es sollte in geeigneter Weise klargestellt werden, dass sich eine daraus mittelbar ergebende Auskunftspflicht der wohnungslosen Personen allenfalls auf die Erhebungsmerkmale „Geschlecht, Alter, Staatsangehörigkeit“ auswirken darf.

Die Erhebung weiterer Merkmale, insbesondere weiterer vulnerabler Gruppen, sehen wir derzeit als problematisch an, solange aus der ergänzenden Berichterstattung dazu keine grundlegenden Erkenntnisse vorliegen.

Zu § 8 (Ergänzende Berichterstattung)

Der ergänzenden Berichterstattung messen wir eine große Bedeutung zu. Denn nur durch zusätzliche Forschungsbemühungen wird man die unterschiedlichen Erscheinungsformen der Wohnungs- und Obdachlosigkeit vollständig erfasst werden.

Hier nehmen wir mit Bedauern zur Kenntnis, dass die ursprünglich im Referentenentwurf vorgesehene „§6 Verordnungsermächtigung“ entfallen ist. Sie hätte die Möglichkeit gegeben, Erhebungsmerkmale und Erhebungsstruktur anhand zusätzlicher Erkenntnisse fortzuentwickeln.

Da eine Weiterentwicklung der Erhebungsmerkmale und Verfahren offensichtlich angestrebt wird, erscheint die Einrichtung eines Begleitgremiums zur Durchführung des Gesetzes sinnvoll. Hier sollten die Länder und Kommunen, die wohlfahrtsverbandlichen Akteure des Feldes, die Wohnungswirtschaft und insbesondere auch Organisationen und Selbstvertretungen (ehemals und akut) wohnungsloser Menschen mit einbezogen werden.

In der Ergänzung des §8 Absatz 4 in der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD sollten diese neben Wissenschaft und Fachverbänden ausdrücklich aufgenommen werden.

Ebenso sollte der neu vorgeschlagene §8 Absatz 4 unter einem neuen Unterpunkt 3 die Zahl der jährlichen Zwangsräumungen umfassen.

Zum Antrag der Bundestagsfraktion der AfD: „Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit“ - 28.11.2019 (BT-Drucks. 19/6064)

Der Antrag der Bundestagsfraktion der AfD verlangt neben einer Statistik über das aktuelle Ausmaß der Wohnungslosigkeit und der Obdachlosigkeit in Deutschland auch eine Statistik über das Ausmaß des drohenden Wohnungsverlustes.

Nach unserer Ansicht erfüllt der Regierungsentwurf das erste Ziel zumindest hinsichtlich der untergebrachten Personen und Haushalte und kann über die ergänzende Berichterstattung auch Aufschluss zum zweiten Punkt geben. Inwieweit das „Ausmaß des drohenden Wohnungsverlustes“ mit einer Statistik überhaupt erfasst werden kann, erscheint uns fraglich. Der Antrag selbst gibt keinerlei Anhaltspunkte, welche Möglichkeiten die AfD dazu sieht.

Inwieweit die rückwirkende Erfassung von Wohnungslosigkeit über fast zwei Jahrzehnte zur Überwindung von jetzt bestehender Wohnungslosigkeit beitragen kann, erschließt sich uns nicht.

Die Ausführungen und die Gliederung zu Erhebungsmerkmalen in Punkt 3. überzeugen uns nicht. Wir erlauben uns dazu folgende Anmerkungen:

- Bei a) und b) handelt es sich um die Kategorie „Geschlecht“. Dieses wird im Entwurf unter §4, 1. erfasst.

- e) und f) ergibt sich aus dem Lebensalter, welches im Entwurf unter §4, 2. erfasst wird.

- Ebenso wird im Entwurf unter §4, 3. die „Staatsangehörigkeit“ bereits erfasst.

- Bei c) und d) handelt es sich um die Kategorie „Familie“. Paarfamilien und Alleinerziehende sind gleichermaßen Familien. Würden nur diese beiden Kategorien zur Verfügung stehen, dann fallen Getrennterziehende und Eltern, die sich die Betreuung der Kinder paritätisch teilen (und ebenfalls Familien sind) aus der Erhebung heraus.

- Unter i) bis l) soll offenbar als Kategorie der „Erwerbsstatus“ bzw. die „Herkunft der Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhaltes“ erhoben werden. Würden nur diese Kategorien zur Verfügung stehen, dann fallen mindestens die zunehmend wachsende Gruppe von Personen, die einer geregelten Erwerbstätigkeit nachgehen und trotzdem wohnungslos bleiben sowie diejenigen, die ihren Lebensunterhalt aus eigenen, anderweitigen Mitteln bestreiten können und trotzdem wohnungslos sind, aus der Erhebung heraus. Auch wenn letztere sicherlich eine eher kleine Gruppe sein werden, sind Wohnungslose mit geregelter Arbeit in den Ballungszentren immer häufiger anzutreffen. Ebenso Rentnerinnen und Rentner, die mit eigentlich auskömmlichen Renten z.B. nach Eigenbedarfskündigungen keinen bezahlbaren Wohnraum mehr finden.

- die verbleibenden Kriterien erscheinen uns nicht klar abgrenzbar und erhebbar.

Zum Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen: „Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen“ - 10.12.2019 (BT-Drucks. 19/15783)

Den Vorschlag, ein Nationales Aktionsprogramm zur Vermeidung und Bewältigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit gemeinsam mit Ländern und Kommunen und in angemessener Beteiligung der Sozialverbände und (ehemals) Betroffener zu entwickeln, begrüßen wir ausdrücklich.

Die Erfassung weiterer Gruppen (siehe oben) hatten wir ebenso angemahnt und soweit es einfach möglich ist, auch vorgeschlagen.

Die Vorschläge zur ergänzenden Berichterstattung (Berücksichtigung besonders vulnerabler Gruppen, Einbeziehung von Erfahrungen der Länder, Analyse ambulanter Angebote, etc.) teilen wir vollumfänglich.

Die Erhebung weiterer Merkmale, insbesondere weiterer vulnerabler Gruppen, sehen wir in der geplanten standardisierten Erhebung als problematisch an, solange aus der ergänzenden Berichterstattung dazu keine grundlegenden Erkenntnisse vorliegen. Hier bestünde die Gefahr der weiteren Stigmatisierung dieser Personengruppen, die zu vermeiden wäre.

**Zum Antrag der Bundestagsfraktion der FDP:
„Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland
gemeinschaftlich beenden“ - 18.12.2019 (BT-Drucks.
19/16036)**

Zu Punkt 3 und 4

Die Einrichtung lokaler Anlaufstellen, Fachstellen oder „One-Stop-Shops“ auf der Ebene der Kommunen und der Länder wird von uns ausdrücklich begrüßt. Dabei sollte zum einen die aktivere Zusammenarbeit der beteiligten Behörden und Fachkreise sowie Selbstvertretungen im Blickpunkt stehen. Hier sehen wir ebenfalls Potential zur Prävention und Beseitigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit.

Die Bezeichnung sollte so gewählt werden, dass sie auch für die Bürgerinnen und Bürger verständlich ist und klar wird, welche Unterstützung sie erwarten können.

Insbesondere sollte ergänzend Sorge getragen werden, dass durch geeignete Öffentlichkeitsarbeit und Informationskampagnen die Menschen, die in eine solche Notlage kommen auch von der Existenz dieser Anlaufstellen frühzeitig erfahren. Denn frühzeitiges Handeln dürfte der wichtigste Faktor sein, um Wohnungslosigkeit zu vermeiden oder schnell zu überwinden.

Zu den Punkten 5 und 6

Diese Vorschläge begrüßen wir.

In Punkt 7

Die Verwendung der Bezeichnung „sozial schwach“ bitten wir zu Überdenken.

Zu Punkt 8

Wir begrüßen ausdrücklich alle Vorschläge, die geeignet sind Wohnraum zur Überwindung von Wohnungslosigkeit bereitzustellen oder zu schaffen. Soweit Anreize dazu beitragen, hier auch private Vermieter zu gewinnen, sollten alle diese Vorschläge geprüft werden.

Ein Erlass von Grunderwerbsteuer oder auch der Grundsteuer für die karitative Bereitstellung von Wohnraum könnte hier evtl. dazu beitragen ebenso wie eine neue Wohngemeinnützigkeit.

„Housing-First“-Strategien erscheinen uns sehr hilfreich. Sie setzen allerdings voraus, dass geeigneter und bezahlbarer Wohnraum in ausreichendem Maße vorhanden ist. Dies ist in vielen Ballungszentren derzeit nicht gegeben und kann nur durch öffentliche Wohnbaumaßnahmen im sozialen Wohnungsbau geschaffen werden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 19(11)532

9. Januar 2020

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 13. Januar 2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

BT-Drucksache 19/15651

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 19/6064

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen

BT-Drucksache 19/15783

d) Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden

BT-Drucksache 19/16036

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

1.

Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik für untergebrachte wohnungslose Personen (Wohnungslosenberichterstattungsgesetz) vom 3. Dezember 2019 (BT-Drucks. 19/15651)

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins hatte sich bereits am 8. August 2019 zum Referentenentwurf positioniert.¹ Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucks. 19/15651) nimmt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins vorbehaltlich weiterer Äußerungen durch das Präsidium des Deutschen Vereins wie folgt Stellung:

1.1 § 1 Zweck der Erhebung; Durchführung

Im Deutschen Verein gibt es kein einheitliches Meinungsbild. Mehrheitlich sprechen sich die Mitglieder des Deutschen Vereins für eine zentrale Erhebung durch das Statistische Bundesamt aus. Die Vorteile einer zentralen Erhebung können dabei auf die Aspekte der geringeren Verwaltungskosten und des geringeren Verwaltungsaufwands sowie der Garantie für eine einheitliche Erhebungspraxis und Datenqualität zusammengefasst werden.

Vereinzelt können die Nachteile einer zentralen Erhebung in der größeren Distanz zwischen auskunftspflichtiger Stelle und Statistischem Bundesamt so-

¹ Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V. zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für ein Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung (Wohnungslosenberichterstattungsgesetz) vom 16. Juli 2019, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/Stellungnahmen/wohnungslosenberichterstattungsgesetz-deutscher-verein.pdf?__blob=publicationFile&v=3

wie möglicher Diskontinuitäten zwischen Bundeserhebung und landeseigenen Initiativen argumentativ begründet werden.

Im Falle einer zentralen Erhebung muss nach Auffassung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die Anschlussfähigkeit zwischen bundesweiter Erhebung und Landeserhebungen gewährleistet sein.

1.2 § 8 Ergänzende Berichterstattung

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins hat bereits in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf die ergänzende Berichterstattung begrüßt.

Problematisch sieht die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins allerdings die unklare Differenzierung der Periodizität der ergänzenden Berichterstattung zur Begleitforschung im Rahmen der Armut- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung.

Da die Periodizität der Armut- und Reichtumsberichterstattung alle vier Jahre beträgt, die begleitende Forschung aber alle zwei Jahre veröffentlicht werden soll, ist hier eine Klarstellung im Gesetzestext notwendig: Welcher Teil der ergänzenden Forschung wird auf Basis des Wohnungslosenberichterstattungsgesetzes umgesetzt und welcher Teil auf die Armut- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung.

Die in der Begründung zum Gesetzentwurf formulierten Vorgaben zur Evaluation der ergänzenden Berichterstattung sind nach Auffassung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins generell zu begrüßen. Gleichwohl sind die Formulierungen zu unpräzise: Wann, wie oft, durch wen und welche Aspekte der Erhebung evaluiert werden sollen bleibt offen. Abhilfe schafft die Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Ausschussdrucksache 19(11)525) zu Artikel 1 § 8 und § 9. Hierdurch würden die Unklarheiten im bisherigen Gesetzentwurf größtenteils beseitigt werden.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins hat bereits in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf die Implementierung eines Beraterkreises als geeignetes Kriterium für die erfolgreiche Umsetzung eines solchen statistischen Vorhabens dargelegt. Dieser Beraterkreis sollte dann auch in die Evaluation der ergänzenden Berichterstattung eingebunden werden. Es gilt jedoch festzuhalten, dass die Beteiligung von Wissenschaft und Fachverbänden nicht das ganze Spektrum der in die Statistik eingebundenen Akteure widerspiegelt. Der Beraterkreis sollte sich paritätisch aus Expertinnen und Experten der Wohnungslosenhilfe, der Länder und Kommunen sowie der Verbände und Betroffenen zusammensetzen.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sieht in der ergänzenden Berichterstattung auch die Chance, Daten und Erkenntnisse nicht nur über Umfang und Struktur der Formen von Wohnungslosigkeit zu erhalten, die über den Umfang der Erhebung nach § 3 Abs. 2 hinausgehen, sondern auch über besondere Risiken für bestimmte Bevölkerungsgruppen bzw. Lebenslagen, da letztgenannte Interdependenzen zu Strukturen und Formen von Wohnungslosigkeit aufweisen.

Daher schlägt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins vor, in der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Ausschussdrucksache 19(11)525) unter Artikel 1 § 8 einen dritten Punkt mit folgenden Wortlaut einzufügen:

„3. bedingt durch besondere Lebenslagen in Wohnungsnot geraten.“

1.3 Regelungen des Gesetzentwurfs, die vom Referentenentwurf abweichen

1.3.1 Vormals § 6 Verordnungsermächtigung im Referentenentwurf

Während die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf den ehemaligen § 6 „Verordnungsermächtigung“ noch begrüßte und hier die Möglichkeit sah, durch die zusätzlichen bzw. differenzierten Erhebungsmerkmale eventuell auch eine Öffnungs- bzw. Experimentierklausel einzuführen, wird die Streichung eben dieses Paragraphen von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins mit Bedauern zur Kenntnis genommen.

1.3.2 Stichtag und Fristen

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins begrüßt die Verlängerung der Frist zur Übermittlung der Daten von 25 auf 30 Tagen sowie den neu gewählten Stichtag.

2.

Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: „Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen“ vom 10. Dezember 2019 (BT-Drucks. 19/15783)

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt wie folgt Stellung zu dem Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen und zu den Forderungen unter II.

2.1

Ein gemeinsames Aktionsprogramm mit dem Ziel eines nationalen Reformprogramms zur Vermeidung und Bewältigung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit gemeinsam mit Ländern, Kommunen unter Beteiligung von Sozialverbänden und (ehemals) wohnungslosen Menschen wird grundsätzlich begrüßt.

2.2

Die unter II. 2.) aufgeführten methodischen Ergänzungen und Differenzierungen sind fachlich nachvollziehbar. Die Forderung nach einer Einbeziehung (teil-)stationärer bzw. ambulant versorgter Betroffener und von statusgeänderten Geflüchteten in die Statistik sowie die Forderung der Datenerhebung zu (drohenden) Räumungen ist begrüßenswert und ist vergleichbar zur Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf. Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins gibt jedoch zu bedenken, dass die Zählung von Straßenobdachlosigkeit nicht bundeseinheitlich, sondern nur kommunal-spezifisch umsetzbar erscheint. Die Einbeziehung von verdeckter Wohnungslosigkeit in die Wohnungslosenstatistik wäre bei einer Annahme des Änderungsantrages der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD im Hinblick auf den im § 8 zu ergänzenden Absatz 3 obsolet.

2.3

Den geforderten Verbesserungen zu der ergänzenden Berichterstattung schließt sich die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins an.

3.

Antrag der Bundestagsfraktion der FDP: „Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden“ vom 17. Dezember 2019 (BT-Drucks. 19/16036)

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt wie folgt Stellung zu dem Antrag der Bundestagsfraktion der FDP und zu den Forderungen unter II.

3.1

Die unter 3. formulierte Forderung nach lokalen Fachstellen ist generell fachlich geboten. Jedoch muss die Ausgestaltung solcher Fachstellen auf die lokalen Gegebenheiten und Besonderheiten angepasst sein. Ob dies dann immer als „One Stop Shop“ (in anderen Worten als „zentrale Fachstelle“) erfolgen soll oder andere Modelle und Formen zu bevorzugen sind, sollte nach Auffassung des Deutschen Vereins im Zuständigkeitsbereich der Länder verbleiben und in Abhängigkeit der lokalen Strukturen gestaltet werden.²

3.2

Die unter 4. formulierte Forderung nach Koordinationsstellen ist zu begrüßen, jedoch gilt es auch hier auf die lokalen bzw. regionalen Spezifika einzugehen.

Die unter 5. und 6. geforderte Kommission und Koordinierungsrunde verfolgt ähnliche Ziele wie die im Antrag der Bündnis 90/Die Grünen formulierte Forderung nach einem Aktionsprogramm. Jedoch erscheint die im Antrag der FDP-Fraktion gesetzte Frist bis Ende 2020 als kaum umsetzbar.

3.3

Eine effektive (Weiter-)Entwicklung der „Housing First“-Strategie, wie unter 8. gefordert, erscheint im Lichte der bisherigen Forschung im Bereich der Wohnungsnotfallhilfe als zielführend.³ Jedoch sollten diesbezüglich zuallererst die bisherigen Modellprojekte ausreichend evaluiert und anschließend vor dem Hintergrund der Evaluationsergebnisse versterkt werden.

3.4

Unterschiedliche Projekte und Programme haben gezeigt, dass zur Reduktion von Wohnungsnotfällen

neben dem Neubau von Wohnungen die Akquise von freiem Wohnraum essenziell ist. Daher sind alle Maßnahmen zu begrüßen, die karitative Organisationen darin unterstützen, alternativen Wohnraum zu finden und wohnungs- und obdachlose Menschen darin unterzubringen.⁴ Räumliche Segregationsprozesse gilt es dabei zu vermeiden.

4.

Antrag der Bundestagsfraktion der AfD: „Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit“ vom 28. November 2019 (BT-Drucks. 19/6064)

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nimmt wie folgt Stellung zu dem Antrag der Bundestagsfraktion der AfD:

4.1

Die Forderung, das Ausmaß der Wohnungslosigkeit, des drohenden Wohnungsverlustes und der Obdachlosigkeit rückwirkend auf die letzten knapp zwanzig Jahre zu erheben, ist grundsätzlich nachvollziehbar. Allerdings wäre eine repräsentative Stichprobe, aus welcher Situationen bzw. Episoden von Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit der letzten zwei Jahrzehnte hervorgehen, empirisch nicht möglich. Es können zu diesem Zwecke lediglich die Erhebungen des Landes NRW sowie die Schätzungen der BAG W herangezogen werden.

4.2

Zu den von der Fraktion geforderten Ergänzungen der Erhebungsmerkmale nimmt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins wie folgt Stellung:

Die eingeforderten Merkmale „Frauen“ und „Männer“ werden im Gesetzentwurf der Bundesregierung bereits über das Merkmal „Geschlecht“ abgefragt. Das Merkmal „EU-Bürger“ sowie „Drittstaatsangehöriger“ wird über das Merkmal „Staatsangehörigkeit“, das Merkmal „Alleinerziehende“ wird über das Merkmal „Haushaltstyp“ erhoben. Die geforderten Altersdifferenzierungen können über das Merkmal „Lebensalter zum Stichtag der Erhebung“ ermittelt werden. Das geforderte Merkmal „Bürger mit Behinderungen“ ist definitiv von dem Merkmal „Menschen mit starken psychischen Beeinträchtigungen und Suchtproblemen“ aufgrund der Begriffsbestimmung der Behinderung nach § 2 Abs. 1 SGB IX nicht einfach abzugrenzen. Jedoch ist die Eindeutigkeit eines Merkmals Voraussetzung für eine einheitliche Erhebung.

² S. dazu: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern, NDV 11/2013, S. 490–500. Zum Thema Fachstellen konkret: S. 493 ff.

³ S. z.B. <https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/12/housing-first-guide-deutsch.pdf>

⁴ S. z.B. „Viadukt – Wohnraumvermittlung für Wohnungslose“ des SKM Köln oder „FAWOS – Fachstelle Wohnungssicherung“ der Wohnungslosenhilfe Ludwigsburg gGmbH

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)533**

9. Januar 2020

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 13. Januar 2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

BT-Drucksache 19/15651

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 19/6064

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen

BT-Drucksache 19/15783

d) Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden

BT-Drucksache 19/16036

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.**I. Vorbemerkung**

Die BAG W begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem vorgelegten Gesetzentwurf die gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Daten zum Umfang und zur regionalen Verteilung der Wohnungslosigkeit in Deutschland – erstmals zum 31.01.2022 – schafft.

Dieser Schritt entspricht der langjährigen Forderung der BAG W nach Einführung einer bundesweiten Wohnungslosenberichterstattung. Schon in der Machbarkeitsstudie des Statistischen Bundesamtes von 1998 war die Durchführbarkeit einer solchen Statistik nachgewiesen worden.

Die Initiative der Bundesregierung entspricht auch der einhelligen Meinung der Fachleute der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Dieser breite Konsens über die Notwendigkeit einer Statistik wird die Akzeptanz des Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen unterstützen.

Mit der geplanten Wohnungslosenberichterstattung und der Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen wird eine große Lücke in der Armutsberichterstattung des Bundes geschlossen, denn bislang wird nur in NRW auf jährlicher Basis eine integrierte Wohnungslosenberichterstattung vorgenommen, die neben kommunal und ordnungsrechtlich untergebrachten wohnungslosen Personen auch solche erfasst, die über die freien Träger der Wohnungslosenhilfe untergebracht oder den Fachberatungsstellen als wohnungslos bekannt sind. Der Gesetzentwurf ist ein sehr wichtiger und grundlegender Schritt zur Beseitigung dieses Mangels, auch wenn noch in einigen Punkten aus Sicht der BAG W Verbesserungsbedarf besteht (Vgl. Abschnitte I bis IV).

Die geplante jährliche Erhebung wird prinzipiell eine breite Wirkung entfalten, die sich positiv auf Maßnahmen zur Beseitigung von Wohnungslosigkeit auswirken wird:

a. **Verbesserung der Wohnungsnotfallplanung auf kommunaler Ebene**

Die koordinierte Verwirklichung des ordnungs-, sozial- und wohnungsrechtlichen Auftrags der für Wohnungsnotfallhilfen zuständigen Stellen der Verwaltung bedarf kleinräumig und zeitnah aufbereiteter Daten. Nur in den wenigsten Kommunen und Landkreisen ist dies bisher der Fall; aufgrund unterschiedlicher Erhebungsweisen und -merkmale können zudem die Daten verschiedener Regionen nur bedingt miteinander verglichen werden.

Auch die freien Träger der Wohlfahrtspflege und die Wohnungsunternehmen haben unter diesem Mangel zu leiden. Die zunehmende organisatorische Differenzierung der Wohnungsnotfallhilfen, die lebenslageorientierte und gemeindenahere Versorgung mit sozialen Diensten für wohnungslose Menschen und das frühzeitige Erkennen von sozialen Brennpunkten der Wohnungslosigkeit erfordern eine gesetzlich bindende und regelmäßige Datengrundlage.

Die BAG W begrüßt daher, dass die „Ergebnisse der Erhebung [...] bis zur Ebene der Gemeinden sowie, im Falle der Stadtstaaten, bis zur Bezirks- oder Stadtteilebene veröffentlicht werden [dürfen].“ Den zuständigen Akteuren wird mit den neuen Daten eine verbesserte Planungsbasis gegeben.

b. **Verbesserung der Planungsgrundlage für die Wohnungspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden**

Wohnungslose Menschen gingen bisher in aller Regel nicht in die Wohnungsbedarfsprognosen der öffentlichen Hand ein und sind damit für die öffentliche Wohnungspolitik faktisch nicht existent. Dies ist ein Handicap für die regional differenzierte Planung des Wohnungsbaus, insb. für die Verteilung der öffentlichen Wohnungsbaufördermittel. Die neuen Daten werden diesem Missstand abhelfen.

c. **Verbesserung der Möglichkeiten für wissenschaftliche Forschung**

Hochschulen und private Forschungseinrichtungen können bisher angesichts fehlender Datengrundlagen nur ein sehr unvollständiges Bild der Ursachen, Erscheinungs- und Verlaufsformen der Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit zeichnen. Dies aber ist eine unabdingbare Voraussetzung für zielgenaue Programme zur Beseitigung und Verhinderung von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit. Die vorhandenen Studien beziehen sich auf Teilpopulationen, in der Regel mit nicht-repräsentativen Verteilungen oder regional bedingten Verzerrungen. Dies kann mit einer bundesweiten Statistik, die über die Generierung einer Grundgesamtheit zuverlässigere sozial-demographische Daten liefert, schrittweise beendet werden. Die notwendige Grundlagenforschung wird so besser als bisher in Gang kommen und Spezialstudien zu Teilproblemen können in Zukunft im Gesamtkontext von Wohnungslosigkeit angemessener gewichtet werden.

d. **Verbesserung der Information der Öffentlichkeit im Rahmen der Armuts- und Sozialberichterstattung**

Die Öffentlichkeit hat ein Anrecht auf eine sachgerechte und umfassende Berichterstattung über Wohnungsnot und Obdachlosigkeit. Wohnen ist existentiell und ein Menschenrecht. In Zukunft wird die regelmäßige Veröffentlichung der Daten die Öffentlichkeit jährlich auf das Problem der Wohnungslosigkeit aufmerksam machen und damit sowohl die politische Befassung mit dem Problem als auch das bürgerschaftliche Engagement stärken.

II. zu den Regelungen des Gesetzentwurfs

Zu § 1 Zweck der Erhebung; Durchführung

Es ist zielführend, die geplante Statistik als Bundesstatistik durchzuführen, um die notwendige Vereinheitlichung der Datengrundlagen und Erhebungsverfahren sicherzustellen.

Deshalb ist es auch konsequent und angemessen, das Statistische Bundesamt mit der zentralen Durchführung zu betrauen.

Zu § 2 Periodizität und Berichtszeitpunkt

Als Stichtag wird der 31.01. eines Jahres gewählt. Damit wird zwar mutmaßlich eine größere Zahl untergebrachter wohnungsloser Personen erhoben als zu einem Stichtag 30.09. oder 30.06., denn auch die in den zusätzlichen Winternotprogrammen untergebrachten Personen werden erfasst.

Dies bedeutet aber nicht, dass die Hilfenachfrage im Sommer geringer als im Winter ist – sie ist nur anders, d.h. richtet sich an andere Stellen, bspw. vermehrt an Beratungsstellen. Die Frage des angemessenen Stichtags ist also eng verknüpft mit dem Umfang der Erhebung wie in § 3, Absatz 2 des Gesetzentwurfs bestimmt.

In früheren Stellungnahmen hat sich die BAG W immer für einen Stichtag 30.06. ausgesprochen, insb. um die Vergleichbarkeit mit langfristigen Zeitreihen in NRW (seit 1965) und der Praxis in anderen Bundesländern zu wahren. Diese Überlegung sollte nach wie vor Berücksichtigung finden.

Ein weiteres Argument spricht für uns für einen Stichtag 30.06.: Eine Fluktuationsberechnung zur Hochrechnung auf eine Jahreszahl (Fälle vor und nach dem Stichtag) ist beim 30.6. deutlich einfacher, weil man dabei vom 1. Halbjahr auf das 2. Halbjahr mit weniger Aufwand hochrechnen kann.

Bei einem Stichtag 31.01. wäre der Zeitraum für eine Verlaufserhebung vom 01. Januar bis zum 31.01. zu kurz für eine Hochrechnung auf das Jahr. Man müsste dann mindestens den Zeitraum vom 01.02. bis zum 31.12. berücksichtigen, um zu belastbaren statistischen Verlaufsdaten zu kommen. Das wäre ein sehr hoher Aufwand, der die Erhebungsstellen belasten würde

Allerdings ist eine Erhebung von unterjährigen Verlaufsdaten bislang im Gesetzentwurf leider nicht vorgesehen. Dennoch sollten in summarischer Form die Zu- bzw. Abgänge vor einem Stichtag 30.06. im ordnungsrechtlichen kommunalen Sektor erhoben werden. Damit würde sichergestellt, dass zumindest im ordnungsrechtlichen Sektor von der Stichtagszahl überschlägig auf die Jahresgesamtzahl hochgerechnet werden kann, die erst das gesamte Ausmaß der Wohnungslosigkeit in einem Jahr abbildet und den Grad der gesellschaftlichen Betroffenheit besser misst als eine Stichtagszahl (vgl. dazu auch ausführlich Specht und Neupert (2019)).

Die Machbarkeitsstudie des Statistischen Bundesamtes von 1998 stellte dazu schon fest:

„Eine Ermittlung der Zahl der institutionell untergebrachten Wohnungslosen ist aus Sicht der Statistik vergleichsweise unproblematisch. Sollte sie für erforderlich gehalten werden, so wäre eine laufende Erfassung einer beispielsweise jährlichen Stichtagserhebung eindeutig überlegen. Ein erheblicher Aufwand ist für die Gemeinden mit der erstmaligen Bearbeitung des Datenbestandes verbunden, das „laufende Geschäft“ einer solchen Statistik belastet die Gemeinden nach eigenen Angaben nicht übermäßig“ (in: König, Christian: Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit: Erhebungen nach § 7 BStatG; Projektbericht. Wiesbaden: Statist. Bundesamt, 1998, S. 149.).

Es wäre im Rahmen der geplanten ergänzenden Berichterstattung (§ 8 Gesetzentwurf) zu prüfen, ob nicht schrittweise eine Verlaufserhebung eingeführt werden sollte, die auch die Chance zu Verlaufsanalysen bietet.

Zu § 3 Umfang der Erhebung, Definitionen

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird erläutert, dass sich die Definition von Wohnungslosigkeit an der ETHOS-Typologie orientiert, die vom Europäischen Dachverband der Wohnungslosenhilfe FEANTSA entwickelt worden ist.

Sinnvoller wäre nach Meinung der BAG W die Orientierung an der deutschen Wohnungsnotfalldefinition, die auf den Deutschen Städtetag (1987) zurückgeht, vom Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“

(<https://www.bagw.de/de/basiswissen/forschungsverbund.html>) von 2001-2004 weiterentwickelt wurde und ihre endgültige Form in der Wohnungsnotfalldefinition der BAG W fand (Wohnungsnotfalldefinition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., 2010,

https://www.bagw.de/media/doc/POS_10_BAGW_Wohnungsnotfalldefinition.pdf). Diese Definition ist in Deutschland bekannter und etabliert.

Sowohl ETHOS als auch die Wohnungsnotfalldefinition schließen den Personenkreis der Geflüchteten ein, der allerdings in der deutschen Variante präziser definiert wird. Ebenso wird in beiden Definitionen der Personenkreis berücksichtigt, der von Wohnungslosigkeit bedroht ist; auch hier ist die deutsche Definition präziser.

Die BAG W kritisiert, dass die aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen und Haushalte nur teilweise im Gesetzentwurf berücksichtigt werden und dass wohnungslose Geflüchtete und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen im Gesetzentwurf keine Berücksichtigung finden.

In der Begründung des Gesetzentwurfs werden zwar die relevanten Gruppen der Teilgruppe „Aktuell Wohnungslose“ der Wohnungsnotfalldefinition aufgeführt (Vgl. dort Abschnitt II), in § 3, Absatz 2 wird aber bestimmt:

„Für die Statistik werden Daten erhoben über Personen, denen aufgrund von Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände oder mit Kostenerstattung durch andere Träger von Sozialleistungen zum Stichtag wegen Wohnungslosigkeit Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind.“

Diese Lösung sollte nach Meinung der BAG W dringend überdacht und überarbeitet werden, weil sie zu einer erheblichen, aber durchaus vermeidbaren Untererfassung der aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen führt:

Wohnungslose Personen mit eindeutigem Beratungskontakt zu Beratungsstellen, aber ohne jegliche Unterkunft auf der Straße lebend oder vorübergehend bei Freunden, Bekannten und Verwandten untergekommen, sind aus der Erhebung ausgeschlossen. Dabei handelt es sich um drei Gruppen im frei-gemeinnützigen Sektor des Hilfesystems.

1. Personen, die wohnungslos bei Freunden und Bekannten kurzfristig (meist nicht mehr als 2-3 Monate) Unterschlupf finden

Der Ausschluss betrifft die Gruppe der Personen, die wohnungslos bei Freunden und Bekannten kurzfristig (meist nicht mehr als 2-3 Monate) Unterschlupf finden. Dieser Personenkreis umfasste 2013 schon ca. 28 % der im frei-gemeinnützigen Sektor erfassten Personen und 2018 schon 36 % (Quelle: Dokumentationssystem der Wohnungslosigkeit - DzW, BAG W, jährliche Erhebungen 2013 bis 2018 auf der Basis der aktuell wohnungslosen Menschen [unveröffentlichte Daten, s. Tabelle im Anhang]).

In diesem Personenkreis sind auch wohnungslose EU- Bürgerinnen und Bürger enthalten, die Beratungskontakte zum Hilfesystem haben. Diese Gruppe würde also indirekt ebenfalls ausgeschlossen, da ca. 40 % von ihnen bei Bekannten kurzfristig unterkommen. (Deutsche Wohnungslose kommen zu 33 % bei Bekannten unter.)

2. Personen, die kurzfristig in der Familie verbleiben

Hinzu kommen Personen, die kurzfristig in der Familie verbleiben (z.B. Auszugswunsch wegen Scheidung, aber keine Wohnung verfügbar); Dies waren 2014 ca. 10 % und 2018 ca. 13 % der Betroffenen. Auch in diesem Personenkreis sind wohnungslose EU- Bürgerinnen und Bürger mit Beratungskontakt zum Hilfesystem enthalten. Diese Gruppe würde also indirekt ebenfalls ausgeschlossen, da sich ca. 11 % von ihnen (Deutsche zu 13 %) wohnungslos bei

Familie oder Partner (DzW, 2018 – aktuell von Wohnungslosigkeit Betroffene, s. Tabelle im Anhang) aufhalten.

3. Personen ohne jede Unterkunft auf der Straße

Schließlich werden die *Personen ohne jede Unterkunft auf der Straße*, aber mit Kontakt zu Beratungsstellen nicht einbezogen. Lt. DzW (s.u., Tabelle im Anhang.) waren dies 2018 insgesamt 22% der Personen im frei-gemeinnützigen Sektor. Auch in diesem Personenkreis finden sich wohnungslose EU- Bürgerinnen und Bürger, die Beratungskontakt zum Hilfesystem haben. Diese Gruppe würde ebenfalls indirekt ausgeschlossen, da ca. 27 % von ihnen (*Deutsche zu 23 %*) gänzlich ohne Unterkunft auf der Straße leben.

Die BAG W ist der Meinung, dass eine Unterfassung von über 70 % der wohnungslosen Personen im frei-gemeinnützigen Sektor vermieden werden sollte.

Es ist zudem nicht nachvollziehbar, dass gerade die klassische Kerngruppe der Wohnungslosen, also die Menschen, die obdachlos auf der Straße leben (aber festen Beratungskontakt haben), nicht Teil einer Wohnungslosenstatistik sein sollen.

Die Gruppe der EU-Bürgerinnen und EU-Bürger würde durch den Ausschluss fast gänzlich nicht erhoben. Das gilt auch für die Personen aus Staaten außerhalb der Europäischen Union (vgl. dazu im Detail die Tabelle im Anhang: Unterkunftssituation am Anfang der Hilfe nach Staatsangehörigkeit). Der Ausschluss führt also zusätzlich zur Ausblendung der zunehmenden Migrationsproblematik.

Die amtliche Wohnungslosenberichterstattung NRW hat diese drei Personenkreise seit 2011 erfasst (vgl. Wohnungsnotfallberichterstattungsberichte NRW 2011-2018). Daher gibt es keinen erkennbaren Grund, diese Personenkreise auszuschließen.

Es steht zu befürchten, dass mit dem Ausschluss dieser Gruppen, die ausschließlich bei den freien Trägern der Wohnungslosenhilfe erfasst werden, die Akzeptanz der Statistik bei der freien Wohlfahrtspflege gemindert wird.

Eine Erfassung dieser Personengruppen wäre zudem eine Anerkennung der mühseligen Sozialarbeit der freien Träger nach den §§ 67 ff. Sozialgesetzbuch XII, die über ihre Beratungsstellen diesen Teil der Wohnungslosigkeit sichtbar gemacht haben und seit Jahrzehnten wertvolle Hilfen leisten.

Anerkannte wohnungslose Geflüchtete

Laut Unterkategorie D der Wohnungsnotfalldefinition gehören Zuwanderinnen und Zuwanderer in gesonderten Unterküften, die von Wohnungslosigkeit aktuell betroffen sind, zu den Wohnungsnotfällen. Dazu gehören nach Subkategorie D 1 auch Haushalte und Personen, *die als Geflüchtete mit Aufenthaltsstatus von länger als einem Jahr von Wohnungslosigkeit betroffen und in speziellen Übergangsunterkünften untergebracht sind* (vgl.

https://www.bagw.de/media/doc/POS_10_BAGW_Wohnungsnotfalldefin-

[tion.pdf](#)). Sie können allerdings auch in Kommunalwohnungen oder durch Kommunen angemietete Wohnungen eingewiesen sein, bleiben aber formell wohnungslos. Bei dieser Gruppe handelt es sich um die anerkannten wohnungslosen Geflüchteten.

Für diese Gruppe gibt es keine gesonderten Erhebungen in Deutschland, so dass sie bislang nur sehr grob indirekt unter Verwendung vorhandener allgemeiner Statistiken zu Geflüchteten geschätzt werden können. Für die geplante Wohnungslosenstatistik des Bundes ist leider keine Erhebung dieser Teilgruppe geplant, obschon sie nach neuesten Schätzungen (BAG W, 2019) bis zu 400.000 Personen am Stichtag 30.6.2018 umfassen könnte.

Gerade weil diese Schätzung aus methodischen Gründen generell mit größerer Unsicherheit behaftet ist als für die Gruppen, die im kommunalen System oder bei Beratungsstellen erfasst werden, sollte die Teilgruppe der anerkannten wohnungslosen Geflüchteten unbedingt mit erhoben werden.

Auch in diesem Fall zeigt die Wohnungsnotfallberichterstattung NRW, die seit 2016 auch diesen Personenkreis erhebt, einen guten Weg (vgl. insb. Wohnungsnotfallberichterstattung NRW, Berichte 2017 und 2018).

Zu § 4 Erhebungsmerkmale

Wir begrüßen die begrenzte Zahl von Erhebungsmerkmalen, die eine hohe Qualität der Statistik sichert, weil der Aufwand sich in vertretbaren Grenzen hält. Allerdings sollte unbedingt das Merkmal „Geflüchtetenstatus“ (Schutzstatus nach Ausländerzentralregister) im Katalog von § 4 ergänzt werden, um die Geflüchteten unter den Wohnungslosen auszuweisen. Diese sind schon innerhalb der kommunalen und frei-gemeinnützigen Hilfesysteme eine wachsende Gruppe (neben dem Personenkreis der anerkannten wohnungslosen Geflüchteten in Gemeinschaftsunterkünften).

Bei der Ausgestaltung der Ausprägungen der Erhebungsmerkmale sollte unbedingt darauf geachtet werden im Regelfall die bewährten Kategorien aus NRW zu nehmen. Allerdings fehlt dort eine Vergleichbarkeit mit dem von freien Trägern nach dem DzW-System erhobenen Merkmal Staatsangehörigkeit.

Deshalb sollten für das Erhebungsmerkmal Staatsangehörigkeit in § 4 die Merkmale 01 Deutsch, 02 Europäische Union, 03 Nicht-EU-Staaten, 04 Staatenlos gewählt werden, um u.a. den Anteil der EU- Bürgerinnen und -bürger erheben zu können.

Zu § 6 Auskunftspflicht

Wir begrüßen die Regelungen zur Auskunftspflicht. Diese garantieren eine möglichst vollständige Erhebung des Personenkreises.

Zu § 7 Datenübermittlung; Veröffentlichung

In § 7 Abs. 4 des Gesetzentwurfs heißt es:

„(4) Die Ergebnisse der Erhebung dürfen bis zur Ebene der Gemeinden sowie, im Falle der Stadtstaaten, bis zur Bezirks- oder Stadtteilebene veröffentlicht werden.“

Wir haben bereits oben festgestellt, dass wir diese Regelung begrüßen. Wir erwarten und hoffen sehr, dass nach Veröffentlichung der Daten diese auch in Excel-Tabellen benutzerfreundlich und ohne zusätzlichen Kostenaufwand in der in Abs. 4 beschriebenen Aufgliederung zur Verfügung gestellt werden.

Um eine hohe Akzeptanz einer bundesweiten gesetzlichen Wohnungslosenberichterstattung – vor allem auch bei den freien Trägern – zu gewährleisten, ist ein weitgehender Zugang zu den Datentabellen der Statistik (Public-Use-Files) notwendig. Die Daten müssen daher allen im Politikfeld relevanten Akteuren vollumfänglich zugänglich sein. Dies sollte im Gesetz entsprechend geregelt, d.h. in § 7 wie folgt ergänzt werden:

§ 7 Absatz (5):

Insbesondere der Wissenschaft und den Bundesfachverbänden der Hilfe in Wohnungsnotfällen wird zeitnah der Zugang zu Public-Use-Files eröffnet.

Zu § 8 Ergänzende Berichterstattung

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Bundesregierung sicherstellen soll, dass Daten über Umfang und Struktur der Formen von Wohnungslosigkeit gewonnen werden, die nicht Gegenstand der amtlichen Erhebung nach § 3 des Gesetzentwurfs sind. Deswegen halten wir auch die Formulierungen in der „Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktion der CDU/CSU und der SPD zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung - Drucksache 19/15651“ für hilfreich:

„b) § 8 wird wie folgt geändert:

bb) Folgende Absätze werden angefügt:

„(3) Die Berichterstattung nach Absatz 2 soll insbesondere über wohnungslose Personen nach § 3 Absatz 1 erfolgen, die

1. temporär in regulärem Wohnraum wohnen, ohne damit einen Hauptwohnsitz zu begründen, oder
2. ohne jede Unterkunft obdachlos sind.

4) Unter Beteiligung der Wissenschaft und von Fachverbänden wird in dem ersten Bericht nach Absatz 2 die Machbarkeit der Berichterstattung über weitere Formen von Wohnungslosigkeit geprüft, die über Absatz 3 hinausgehen. Soweit der Aufwand vertretbar ist, erfolgt eine Erweiterung des Berichts nach Absatz 2 auf möglichst viele Formen von Wohnungslosigkeit.“

c) Folgender § 9 wird angefügt:

„§ 9

Bericht über eine mögliche Erweiterung der Erhebung nach § 3 Abs. 2

In dem dritten Bericht nach § 8 Absatz 2 wird auf Grundlage der Erkenntnisse aus der Durchführung der Erhebung nach § 3 Absatz 2 sowie der ergänzen-

den Berichterstattung nach § 8 geprüft, unter welchen Bedingungen eine Erweiterung des Umfangs der Erhebung nach § 3 Absatz 2 erfolgen kann.“

Auf einer breiteren Erhebungsbasis – wie zu § 3 ausgeführt – könnten gezielt Forschungsaufträge im Sinne des § 16 Absatz 6 Bundesstatistikgesetz vom BMAS vergeben werden:

„(6) Für die Durchführung wissenschaftlicher Vorhaben dürfen das Statistische Bundesamt und die statistischen Ämter der Länder Hochschulen oder sonstigen Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung

1. Einzelangaben übermitteln, wenn die Einzelangaben nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft zugeordnet werden können (faktisch anonymisierte Einzelangaben),...“

Darüber hinaus ist sehr zu begrüßen, dass beispielsweise zu den nicht regelmäßig behördlich erfassbaren Gruppen, dazu zählen im Prinzip die Wohnungslosen ohne jede Unterkunft auf der Straße, die keinen Kontakt zu Hilfesystemen haben, Sondererhebungen durchgeführt werden.

III. Ergänzender Regelungsbedarf

Erfassung bedrohter Wohnverhältnisse

Ein strukturelles Manko des Gesetzentwurfs ist der Verzicht auf die Erhebung bedrohter Wohnverhältnisse. Prävention ist ein zentrales Handlungsfeld der Wohnungsnotfallhilfen und Daten zur Vorbeugung haben die gleichen positiven Wirkungen wie in der Einleitung dargelegt.

Es sollten, ggf. in einem zweiten Schritt, auch die Personen, die unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht sind, erfasst werden. Für die Erhebungen der Zahl der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte im Rahmen einer Wohnungsnotfallstatistik bedarf es dabei einer Ausweitung der Erhebung auf weitere Organisationseinheiten – konkret auf Amtsgerichte.

Für die jährliche Erfassung der Zahl der von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen und Haushalte wird ein Standarddatenset mit folgenden Abfragen vorgeschlagen, mittels derer ein genaues Bild bedrohter Wohnverhältnisse im Zeitverlauf gezeichnet werden kann:

- **Unabdingbar ist die Erfassung der Räumungsklagen und Räumungsurteile (als Jahresgesamtzahl), die direkt bei den zuständigen Amtsgerichten zu erheben sind. Hierzu wäre die entsprechende Justizstatistik zu überarbeiten.**
- **Darüber hinaus sind die Mitteilungen der Gerichtsvollzieher zu angesetzten und vollstreckten Zwangsräumungen zu erfassen.**

Die Erfassung der Jahresgesamtzahlen sollte so erfolgen, dass eine Differenzierung der Daten nach Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit und Aufenthaltsstatus sowie Haushaltsstruktur möglich ist.

IV. Abschließende Bemerkung

Durch die Einführung einer gesetzlich verpflichtenden bundeseinheitlichen geschlechtsdifferenzierten Wohnungsnotfallstatistik lässt sich die Wohnungsnot nicht beseitigen, aber auf jeden Fall der Wohnraumbedarf und das Ausmaß der Wohnungslosigkeit genauer ermitteln.

Um Wohnungslosigkeit zu bekämpfen und das Recht auf eine Wohnung zu verwirklichen, ergeben sich diese zentralen Handlungsfelder:

1. Nachhaltige Versorgung wohnungsloser Menschen mit eigenen Wohnungen
2. Prävention, um Wohnungsverluste zu verhindern
3. Unterstützende und fördernde soziale Hilfen, um die vielfältig erfahrene soziale Exklusion zu überwinden.
4. Ein menschenwürdiges Notversorgungssystem, wenn trotz aller Bemühungen ein Wohnungsverlust nicht verhindert werden kann

Darüber hinaus lassen sich weitere Handlungsfelder benennen, die Teil einer „Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit“ sein sollten. Dazu gehören u. a. die Gesundheitsversorgung und die Arbeitsförderung (Stichworte hier: Inklusiver Sozialer Arbeitsmarkt, gesetzliche Verankerung von Sozialunternehmen).

Die BAG W fordert in ihrer „Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland“ Strategien zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene in den o. g. Handlungsfeldern (vgl. https://www.bagw.de/media/doc/DOK_BAGW_Nationale_Strategie_Wohnungsnot%C3%A4lle.pdf).

Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe (2019): Pressemitteilung - Wohnungslosigkeit: Kein Ende in Sicht. BAG Wohnungslosenhilfe stellt aktuelle Schätzung für das Jahr 2018 vor. BAG Wohnungslosenhilfe (2018): Standards einer integrierten Wohnungsnotfallstatistik auf Bundesebene, Berlin

BAG Wohnungslosenhilfe (2011): Wohnungsnotfalldefinition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., Bielefeld

BAG Wohnungslosenhilfe: Dokumentation zur Wohnungslosigkeit (DZW). Aktuelle Daten zur Lebenslage wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen in Deutschland, Berlin

König, Christian (1998): Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit: Erhebungen nach § 7 BStatG; Projektbericht. Wiesbaden: Statist. Bundesamt

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (2019): Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2018 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen, Düsseldorf

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW (2018): Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2017 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen, Düsseldorf

Specht, Thomas und Neupert, Paul (2019): Revision des Schätzmodells der BAG Wohnungslosenhilfe zur Ermittlung der Wohnungslosenzahlen in Deutschland ab 2017. In: wohnungslos. Aktuelles aus Theorie und Praxis zur Armut und Wohnungslosigkeit, Nr. 2/2019, S. 55 ff.

Anhang

Tab. Unterkunftssituation am Anfang der Hilfe nach Staatsangehörigkeit – Teilgruppe „aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen“

1.67: Unterkunftssituation am Anfang der Hilfe nach Staatsangehörigkeit (Spaltenprozent)	deutsch		EU		sonstige		staatenlos		Gesamt	
	Anzahl	valide	Anzahl	valide	Anzahl	valide	Anzahl	valide	Anzahl	valide
Wohnung	634	3,5%	64	2,1%	126	3,1%	0	0,0%	824	3,3%
bei Familie, Partner/in	2317	12,8%	351	11,4%	599	14,7%	8	19,5%	3275	12,9%
bei Bekannten	6030	33,3%	1229	40,0%	2040	50,0%	20	48,8%	9319	36,8%
Firmenunterkunft	35	0,2%	14	0,5%	9	0,2%	0	0,0%	58	0,2%
Frauenhaus	20	0,1%	13	0,4%	17	0,4%	0	0,0%	50	0,2%
Ambulant betreute Wohnform	228	1,3%	21	0,7%	46	1,1%	1	2,4%	296	1,2%
Hotel, Pension	326	1,8%	94	3,1%	84	2,1%	1	2,4%	505	2,0%
Notunterkunft, Übermachtungsstelle	2202	12,1%	316	10,3%	427	10,5%	1	2,4%	2946	11,6%
Flüchtlings-/Asylunterkunft	2	0,0%	1	0,0%	52	1,3%	1	2,4%	56	0,2%
Gesundheitssystem	616	3,4%	44	1,4%	40	1,0%	1	2,4%	701	2,8%
Stationäre Einrichtungen	689	3,8%	23	0,7%	30	0,7%	1	2,4%	743	2,9%
Haft	530	2,9%	21	0,7%	28	0,7%	1	2,4%	580	2,3%
Ersatzunterkunft	313	1,7%	69	2,2%	54	1,3%	0	0,0%	436	1,7%
ohne Unterkunft	4192	23,1%	815	26,5%	531	13,0%	6	14,6%	5544	21,9%
Gesamt (valide)	18134	100,0%	3075	100,0%	4083	100,0%	41	100,0%	25333	100,0%
keine Angaben	124		22		40		1		187	
nicht abgefragt	107		14		33		0		154	
Gesamt Anzahl	18365		3111		4156		42		25674	

Quelle: Jahreserhebung für das Jahr 2018, DzW, BAG W – Teilgruppe „aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen“; die wenigen Fälle mit Wohnung sind sehr wahrscheinlich Fehlzuordnungen. Ihr Ausschluss würde die anderen Prozentwerte weiter erhöhen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)534**

9. Januar 2020

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 13. Januar 2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

BT-Drucksache 19/15651

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 19/6064

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen

BT-Drucksache 19/15783

d) Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden

BT-Drucksache 19/16036

Diakonie Deutschland Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

Zur grundsätzlichen Einschätzung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung verweist die Diakonie Deutschland auf die gemeinsam mit dem Evangelischer Bundesfachverband Existenzsicherung und Teilhabe e.V. (EBET) Wohnungsnotfall- und Straffälligenhilfe abgegebene Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 8. August 2019. In dieser Stellungnahme geäußerte Kritikpunkte wurden im nun vorgelegten Gesetzentwurf teilweise aufgegriffen. Zur Vermeidung einer drohenden planmäßigen Untererfassung wohnungsloser Menschen wird im aktuellen Gesetzentwurf einerseits ein Stichtag in der kalten Jahreszeit gewählt, womit voraussichtlich ein größerer Teil von Menschen ohne Wohnung erfasst wird. Andererseits sollen durch eine regelmäßige ergänzende Forschung Erkenntnisse über die Gruppe der gänzlich ohne Unterkunft auf der Straße lebenden Menschen sowie über diejenigen, die zeitweise bei anderen Menschen untergekommen sind, gewonnen werden. Über diese Erkenntnisse soll durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales regelmäßig alle zwei Jahre berichtet werden, erstmals im Jahr

der ersten Erhebung 2022. Insofern stellt der vorgelegte Gesetzentwurf einen Einstieg in eine Wohnungslosenberichterstattung dar, die über die reine Zählung von Übernachtungen hinausgeht.

Der beste Schutz vor Wohnungslosigkeit ist die Verhinderung eines Wohnungsverlustes, präventive Ansätze finden sich jedoch nicht im Entwurf der Bundesregierung. Diese werden in den Anträgen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 19/15783) wie auch der FDP (Drucksache 19/16036) benannt. Durch Räumungsverfahren akut von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen werden in der geplanten Berichterstattung nicht in den Blick genommen. Dieses Dunkelfeld muss beispielsweise über die genannten Begleitforschungen ausgeleuchtet werden. Einen wirkungsvollen Hebel zur Reduzierung von Wohnungsverlusten, die zur Obdachlosigkeit führen können, stellen Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten dar, in denen verschiedene kommunale, soziale und ordnungsrechtliche Kompetenzen gebündelt sind (s. Antrag der FDP-Fraktion). Diese

teilweise bereits existierenden Fachstellen haben gezeigt, dass sie schnell und wirkungsvoll Wohnungsverluste vermeiden helfen können.

Die vorgeschlagenen Regelungen, wie auch in der Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorliegend, bewertet die Diakonie Deutschland wie folgt:

Zu § 2: Es ist zu begrüßen, dass die Stichtagserhebung am 31. Januar durchgeführt werden soll, da eine im September jeden Jahres durchgeführte Stichtagserhebung – wie zunächst geplant – zu einer größeren systematischen Untererfassung wohnungsloser Menschen geführt hätte. Dennoch bildet eine Jahresgesamtzahl die Situation, insbesondere wenn es sich um jahreszeitlich schwankende Größen handelt, besser ab als eine Stichtagserhebung. Perspektivisch wäre es daher wünschenswert, wenn neben der Stichtagserhebung auch eine Jahresgesamtzahl erhoben wird, wie sie beispielsweise in den Vorschlägen zur Weiterentwicklung einer bundesweiten Wohnungslosenberichterstattung im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN benannt ist.

Zu § 4 Ziff. 7c: Um ein möglichst vollständiges Bild über den Umfang von Wohnungslosigkeit zu bekommen, sind nicht nur öffentliche Stellen, sondern auch freie Träger zu befragen, die im Rahmen des Polizei- und Ordnungsrechts tätig sind. Diese sind in der Regel darüber hinaus in der Wohnversorgung wohnungsloser Menschen aktiv. Grundlage jeder strukturierten und systematisch angelegten Hilfe ist eine gesicherte Datenbasis. Positiv zu bewerten ist daher die Einführung einer Auswertungsmöglichkeit bezogen auf die Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege.

Zu § 8: Der vorliegende Entwurf scheint geeignet, eine bundesweite Statistik der ordnungsrechtlich veranlassten Übernachtungen von Menschen ohne Wohnung herzustellen. Eine Wohnungslosenberichterstattung sollte jedoch alle betroffenen Menschen erfassen, also auch Menschen, die beispielsweise in Autos übernachten, längerfristig auf Campingplätzen wohnen oder in (teil-)stationären Einrichtungen wohnversorgt sind, deren Ziel jedoch nicht alleine die Abwendung von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit als ordnungspolizeiliche Maßnahme ist, zum Beispiel Flüchtlingsunterkünfte. Es ist zu begrüßen, dass Ressortforschung dazu beitragen soll, derartige weitere Erkenntnisse zu Umfang und Struktur von Wohnungslosigkeit zu gewinnen.

Es ist begrüßenswert, dass Fachverbände an der Weiterentwicklung der Berichte über weitere Formen von Wohnungslosigkeit beteiligt werden sollen. Zu berücksichtigen wären jedoch als Expert*innen ebenfalls (ehemals) Betroffene.

Anlage

Gemeinsame Stellungnahme der Diakonie Deutschland e.V. und dem Evangelischer Bundesfachverband Existenzsicherung und Teilhabe e.V. (EBET) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu einem Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung (Wohnungslosenberichterstattungsgesetz) vom 8. August 2019

Die Diakonie Deutschland und der Evangelische Bundesfachverband Existenzsicherung und Teilhabe e.V. (EBET) – Wohnungsnotfall- und Straffälligenhilfe nehmen gemeinsam zum vorgelegten Referentenentwurf Stellung und danken dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales ausdrücklich für die Initiative. Seit Jahren fordert die Diakonie die Einführung einer bundeseinheitlichen Wohnungslosenstatistik, um eine belastbare quantitative Grundlage über die Größenordnung des Problems und die Anzahl von Betroffenen für eine Sozialpolitik gegen Wohnungsnotfälle und Wohnungslosigkeit zu erhalten. Grundlage jeder strukturierten und systematisch angelegten Hilfe ist eine gesicherte Datenbasis, die bisher lediglich zersplittert auf lokales Wissen, regionale Erhebungen und bestenfalls landesweite Erhebungen vorliegt. Mangels Vergleichbarkeit der Erhebungen ist eine bundesweite Erkenntnis daraus nicht zu erzielen.

Insofern wird der Referentenentwurf zum Gesetzesvorhaben einer jährlichen bundesweiten Erhebung grundsätzlich begrüßt. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass mit dem Begriff einer Wohnungslosenberichterstattung nahegelegt wird, dass tatsächlich die Menschen ohne Wohnung Gegenstand der Erhebung sind. In der Begründung des Entwurfs wird auf die Definition des Europäischen Dachverbandes FEANTSA (ETHOS – Europäische Typologie für Wohnungslosigkeit) Bezug genommen, aus dem dort aufgeführten Katalog werden wesentliche Elemente aber ausgespart. Es sollen Daten erhoben werden über Personen, denen zum Stichtag wegen Wohnungslosigkeit Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind. In der geplanten Umsetzung stellt sich die Wohnungslosenberichterstattung als Übernachtungsstatistik für einen Teil der Betroffenen dar. Der vorliegende Gesetzentwurf führt zu einer systematischen Untererfassung wohnungsloser Menschen.

Verschiedene Gruppen Wohnungsloser werden in der geplanten Berichterstattung nicht erfasst. Dies betrifft ausgerechnet die Gruppe der in prekärsten Verhältnissen lebenden Menschen, die nicht mit einer Unterkunft, welcher Art auch immer, versorgt sind. 2018 legten EBET und die Diakonie Deutschland die Ergebnisse der ersten systematischen Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen vor. Die Studie ist repräsentativ für akut wohnungslose erwachsene

Menschen, die bundesweit Hilfe in diakonischen Einrichtungen der Wohnungslosen- und Straffälligenhilfe erhalten. Die Studie identifizierte als die vulnerabelste Gruppe Menschen, die auf der Straße oder in ähnlich prekären Wohn- und Übernachtungssituationen leben.

Weitere Gruppen werden von dem vorgelegten Referentenentwurf nicht erfasst: Menschen, die temporär ohne Mietvertrag bei Freunden oder Bekannten geduldet untergekommen sind sowie der gesamte Bereich des ambulant betreuten Wohnens. Diese Personen sind nicht akut wohnungslos, bedürfen aber wohnbegleitender Unterstützung. Sie machen einen beträchtlichen Anteil von Ratsuchenden in den Beratungsstellen der Wohnungsnotfallhilfen aus.

Angaben zur Entstehung der Wohnungslosigkeit oder weiteren sozialen Notlagen sollen nach dem Referentenentwurf nicht erhoben werden, obwohl diese für eine angemessene Politik relevant wären. Insbesondere als Grundlage für sozialpolitisch fundierte Entscheidungen sind belastbare Informationen über das Ausmaß von Wohnungslosigkeit – in einem weiter gefassten Verständnis – in der gesamten Bundesrepublik unerlässlich. Ziel sollte sein, die am meisten ausgegrenzten Personen quantitativ insoweit zu erfassen, dass daraus beispielsweise wohnungspolitische Maßnahmen abgeleitet werden können ebenso wie Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Hilfesysteme für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten insgesamt.

Positiv ist zu bemerken, dass mit dem Referentenentwurf eine Erhebung sowohl der gefahrenabwehrrechtlich untergebrachten Menschen als auch der anderen Notversorgten erreicht werden soll. Der Entwurf lässt auf einen regelhaften Beitrag der öffentlichen wie auch freien Träger der Wohnungslosenhilfe hoffen.

Es ist zu begrüßen, dass die Erhebung der Daten zentral durch das Statistische Bundesamt durchgeführt wird. Eine systematische Untererfassung wird dadurch aber noch nicht verhindert.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu § 1 (Zweck der Erhebung; Durchführung)

Als einziger Zweck der Erhebung ist die Zielsetzung der Verbesserung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung genannt, dies ist unzureichend. An dieser Stelle klaffen die Problem- und Zielbeschreibung des Entwurfs und Artikel 1 Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung und § 1 (Zweck der Erhebung; Durchführung) erheblich auseinander. Mindestens die Gewinnung von Datengrundlagen für die aktive Eingrenzung von Armut und sozialer Ausgrenzung sollte als Zielsetzung aufgenommen werden. Ziel sollte sein, die am meisten ausgegrenzten Personen mengenmäßig insoweit zu erfassen, dass daraus beispielsweise wohnungspolitische Maßnahmen abgeleitet werden können ebenso wie Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Hilfesysteme für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten insgesamt.

Zu § 2 (Periodizität und Berichtszeitpunkt)

Eine Stichtagserhebung ist mit relativ geringem Aufwand verbunden, deren Aussagekraft ist aber begrenzt. Jahresgesamtzahlen bilden die Situation, insbesondere wenn es sich um jahreszeitlich schwankende Größen handelt, besser ab. Eine Stichtagserhebung im September jeden Jahres führt erwartungsgemäß zu einer größeren systematischen Untererfassung betroffener Menschen als ein Stichtag in der

kalten Jahreszeit. Im Winter werden Notübernachtungen in stärkerem Umfang in Anspruch genommen, und die Maßnahmen der Kältehilfen in den Großstädten leisten Erfrierungsschutz für Menschen, die im restlichen Jahr keine offizielle Stelle aufsuchen. Das perspektivische Ziel einer umfassenderen Erfassung der Lebenslage Wohnungslosigkeit sollte deshalb weiterverfolgt werden, wie es auch in § 9 anklingt.

Zu § 3 (Umfang der Erhebung, Definition)

Es sollen nur wohnungslose Menschen erfasst werden, die zu einem Stichtag untergebracht sind. Dies bedeutet, dass weder die prekärste Zielgruppe, Menschen, die auf der Straße leben, noch diejenigen, die vorübergehend bei Freunden oder Bekannten ohne Mietvertrag geduldet mitwohnen, oder Menschen mit Wohnunterstützungsbedarf in Maßnahmen des ambulant betreuten Wohnens mitgezählt werden. Bei Personen, die in Frauenhäusern, Jugendhilfeeinrichtungen, Psychiatrien oder Flüchtlingsunterkünften untergebracht sind, befinden sich in größerem Umfang auch solche, die dort wegen fehlender Vermittlungsmöglichkeit in normalen Wohnraum länger verbleiben müssen als fachlich indiziert. Insofern ist zu bedauern, wenn der Referentenentwurf alle Personen in solchen Einrichtungen generell ausschließt.

(Diakonische) Fachberatungsstellen erfassen nicht nur die von ihnen wohnversorgten Wohnungslosen, sondern auch eine beträchtliche Zahl an sonstigen Wohnungsnotfällen. Diese Daten zu integrieren würde ein realistischeres Gesamtbild ergeben. Der Aufwand einer Erfassung anderer als der im Entwurf genannten Personen ist erheblich, aber für eine umfassende Betrachtung der Lebenslage Wohnungslosigkeit unerlässlich. Mindestens in einer Länderstatistik zur Wohnungslosigkeit (NRW) sind diese Personen erfasst, wenn die Datengewinnung auch nicht auf bundesweite Verhältnisse übertragen werden kann.

Nach dem vorgelegten Gesetzentwurf wird eine Berichterstattung entstehen, die konstruktionsbedingt eine systematische Untererfassung und damit eine erhebliche Dunkelziffer mit sich bringt. Zu hoffen ist, dass die Berichterstattung zu wohnungslosen Menschen über die avisierte Begleitforschung (§ 9) fundiert werden kann.

Zu § 4 (Erhebungsmerkmale)

In der Praxis dürfte es vor allem im Bereich der Notunterkünfte und anderen niedrigschwelligen Angeboten aus Gründen der fehlenden Verständigungsmöglichkeit mit Betroffenen zu erheblichen Problemen bei der Datenerhebung der Parameter 1-3 kommen. Gründe sind die psychische Konstitution der Unterbrachten ebenso wie fehlende Deutschkenntnisse.

Zu § 9 (Ergänzende Berichterstattung)

Der Referentenentwurf hat in der Begründung das Problem der Untererfassung aufgegriffen und schlägt zur Deckung dieser Lücken eine regelmäßige empirische Forschung als Begleitforschung vor. Es ist zu begrüßen, dass über eine ergänzende Berichterstattung Daten zu Umfang und Struktur anderer Formen von Wohnungslosigkeit gewonnen werden sollen.

Der Referenzrahmen sollte dafür die von FEANTSA benannte Typologie ETHOS sein.

Es fehlen Aussagen zu konkreten Inhalten dieser Begleitforschung wie zu deren Rahmenbedingungen. Unklar bleibt in der Begründung zum Entwurf der Hinweis, dass die gewonnene Datengrundlage mindestens alle zwei Jahre aktualisiert wird – soweit die

Evaluation der Forschungsvorhaben nicht zu anderen Schlüssen führt.

Abschließend ist anzuregen, dass bei allen künftigen Forschungsvorhaben wohnungslose Menschen an der Konzeptionierung beteiligt werden sollten. Betroffenenpartizipation lässt interessante Perspektivverschiebungen erwarten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)535**

9. Januar 2020

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 13. Januar 2020 zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

BT-Drucksache 19/15651

b) Antrag der Abgeordneten Uwe Witt, Jörg Schneider, Norbert Kleinwächter, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD

Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit

BT-Drucksache 19/6064

c) Antrag der Abgeordneten Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Christian Kühn (Tübingen), Anja Hajduk, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen

BT-Drucksache 19/15783

d) Antrag der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden

BT-Drucksache 19/16036

Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.**Hintergrund**

Die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V., GISS, mit Sitz in Bremen führt als unabhängige, gemeinnützige Einrichtung seit 1989 Forschungs- und Evaluationsvorhaben im nationalen und internationalen Kontext durch und unterstützt öffentliche und freie Träger in Prozessen der Praxis- und Organisationsentwicklung. Schwerpunkte der wissenschaftlichen Arbeit liegen in den Feldern der Wohnungslosenhilfe, der Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik sowie auf kinder-, jugend- und familienpolitischen Fragen.

Die Stellungnahme der GISS bezieht sich auf die folgenden Unterlagen aus dem Gesetzgebungsverfahren:

- Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen“, „Stellungnahme des Bundesrates“, „Gegenäußerung der

Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates“ (Drs. 19/15651)

- „Information für den Ausschuss „Formulierungshilfe für einen Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen - BT-Drucksache 19/15651 (Ausschussdrs. 19(11)525)
- Antrag der AfD „Sofortprogramm Zentralstatistik Wohnungs- und Obdachlosigkeit“ (Drs. 19/6064),
- Antrag Bündnis 90/DIE GRÜNEN „Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen“ (Drs. 19/15783)
- Antrag der FDP „Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden“ (Drs. 19/16036)

Sie berücksichtigt insbesondere Erkenntnisse aus der 2019 abgeschlossenen und durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geförderten bundesweiten Studie „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“.¹

Zum Entwurf des Wohnungslosenberichterstattungsgesetzes (WoBerichtsG)

Mit dem Wohnungslosenberichterstattungsgesetz wird eine langjährige Forderung aller im Feld der Wohnungsnotfallhilfen tätigen Institutionen aufgegriffen. Die GISS begrüßt das Vorhaben, eine bundesweite Statistik/Berichterstattung einzuführen. Weder das Ausmaß der Wohnungsnotfallproblematik noch ihre Entwicklung im Zeitverlauf sind auf Bundesebene eindeutig quantifizierbar. Bei weitem nicht alle Bundesländer führen eigene Erhebungen durch, und wo es auf Landesebene Erhebungen gibt, sind die Ergebnisse aufgrund unterschiedlicher Systematiken nicht vergleichbar. Schätzungen können zwar zur ungefähren Bestimmung herangezogen werden, insbesondere die jährliche Fortschreibung von Schätzwerten birgt jedoch die Gefahr von erheblichen Ungenauigkeiten.

§ 2 Periodizität

Der Gesetzentwurf sieht eine jährliche Stichtagserhebung vor.

In den letzten Jahren sind – auch im internationalen Vergleich – regelmäßig Schätzungen zu einer Jahresgesamtheit von Wohnungslosen in Deutschland verwendet worden. Sie sind deutlich höher als Stichtagszahlen, weil sie auch all diejenigen umfassen sollen, die irgendwann im Verlauf des gleichen Jahres wohnungslos waren, aber am Stichtag nicht erfasst wurden.

Eine solche ganzjährige Erfassung aller auftretenden Fälle kann bei bestimmten Fragestellungen (z. B. zur Dauer von Wohnungslosigkeit) Sinn machen. Sie ist aber auch in anderen Bereichen (etwa bei der Erfassung von Personen im Bezug von Transferleistungen oder bei Arbeitslosenzahlen) unüblich. Als methodisch problematisch für eine Statistik erweist sich etwa die Frage, wie kurzfristige vorübergehende Statuswechsel bewertet werden: War die Wohnungslosigkeit beendet oder bestand sie faktisch fort? Handelt es sich um einen Neu- oder einen Wiederauftritt? Ohne ein personenscharfes Identifikationsmerkmal, das bislang nicht vorgesehen ist, sind Doppelzählungen aufgrund von Wiederauftritten unvermeidlich. Die unsachgemäße Verwendung der Ergebnisse kann (insbesondere bei Vergleichen mit anderen Ländern) zu Missverständnissen und Verzerrungen führen.

§ 3 Umfang der Erhebung

Bei der Erfassung von Wohnungslosigkeit sind grundsätzlich eine Reihe von methodischen Problemen zu lösen:

- Da es kein statistisch definiertes „positives“ Merkmal zu Wohnungslosigkeit und kein allein

zuständiges Leistungssystem gibt, entstehen **unvollständige Daten bei unterschiedlichen Stellen** (Kommunen, Jobcenter, freie Träger der Wohlfahrtspflege, Wohnungswirtschaft). Diese müssen für eine Statistik zusammengeführt werden.

- Mögliche **Doppelerfassungen** sind auszuschließen.
- Umgekehrt sind **Untererfassungen** zu vermeiden: Es ist zu prüfen, wie Personen in die Erfassung einbezogen werden können, deren Wohnungslosigkeit bei keiner öffentlichen Stelle dokumentiert ist. Hierzu gehören etwa verdeckt wohnungslose Menschen, die bei Freunden und Bekannten Unterschlupf gefunden haben, oder Wohnungslose, die ohne Anbindung an das Hilfesystem unversorgt auf der Straße leben.

Die vorgesehene Zählung (orientiert an der für die EU-Mitgliedsstaaten harmonisierten ETHOS Light-Definition) bezieht Menschen ein, „denen aufgrund von Maßnahmen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände oder durch Kostenübernahme durch andere Träger von Sozialleistungen Räume zu Wohnzwecken oder Übernachtungsgelegenheiten überlassen sind“. Ausgeschlossen werden Bewohnerinnen und Bewohner in Frauenhäusern (in der ETHOS Light-Definition allerdings enthalten), in Flüchtlingsunterkünften und Einrichtungen der Pflege, Jugendhilfe, Eingliederungshilfe (Gesetzesbegründung zu § 3) sowie alle nicht institutionell mit Unterkunft versorgten Menschen.

Die gewählte Definition schließt Doppelerfassungen aus. Sie nimmt dafür jedoch in Kauf, dass Wohnungslose, die „nur“ beraterisch unterstützt oder beim Überleben gesichert werden, nicht gezählt werden, obwohl sie nicht zum Dunkelfeld gehören, sondern den zuständigen Institutionen bekannt sind. In Nordrhein-Westfalen, wo freie Träger der Wohlfahrtspflege auch diese Gruppe erfassen, machten diese Wohnungslosen 2018 ca. 19,8 % aller insgesamt gemeldeten Personen aus.

Begrüßt wird daher der vorliegende Vorschlag zur Änderung des Gesetzentwurfes durch die Einfügung des Absatzes 3 in § 8 und eines neuen § 9. Die Ergänzung eröffnet eine Option zur Erweiterung des Umfangs der Erhebung und lässt Zeit, um die damit verbundenen methodischen Probleme zufriedenstellend zu lösen. Der Vorschlag von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, eine Verbesserung der Datenerfassung über die **Melderegister** (ähnlich der Erfassung von Beherbergungen) zu prüfen, und die Anregung der FDP, jene Möglichkeiten auszuschöpfen, die sich im Zusammenhang mit der **digitalisierten Beantragung/Bereitstellung öffentlicher Leistungen** ergeben, sollten in diesem Zusammenhang genauer geprüft werden.

Im Hinblick auf die **praktische Erfassung nach der bisher gewählten Definition** ist vor vorhersehbaren Interpretationsproblemen zu warnen. So ist keineswegs ausgeschlossen, dass Kommunen die ordnungsbehördliche Unterbringung oder die Versorgung durch Winternotprogramme nicht berücksichtigen, weil sie nicht „Wohnzwecken“ dienen. Dass

¹ Busch-Geertsema, Volker/ Henke, Jutta/Steffen, Axel (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. BMAS-Forschungsbericht 534. Berlin, Bremen

Flüchtlingsunterkünfte aus der Zählung ausdrücklich ausgenommen werden, kann dazu führen, dass auch wohnungslose anerkannte Geflüchtete nicht gezählt werden, sofern sie als „Fehlbeleger“ noch in Unterkünften für Asylbewerberinnen und -bewerber leben. (Hier wäre nicht auf den Ort der Unterbringung, sondern auf den rechtlichen Status abzustellen.) Die Güte der Daten wird deshalb in hohem Maß davon abhängig sein, wie exakt die Vorgaben des Statistischen Bundesamtes für die Erhebungsstellen sind.

Als Problem der Erhebung für die Praxis wird schließlich von Kommunen und freien Trägern, die Notübernachtungsstellen betreiben, darauf hingewiesen, dass Personendaten oftmals gar nicht erhoben werden, um Anonymität und Niedrigschwelligkeit der Hilfe zu gewährleisten.

Statistik zur Prävention

Dass bundesweit auch Personen erfasst werden sollten, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind, wie es einige der vorliegenden Anträge vorschlagen, unterstützt die GISS grundsätzlich. Allerdings sollten auch hier zunächst die damit verbundenen definitorischen und methodischen Fragen geklärt werden.

Eine allgemein gültige Definition von drohender Wohnungslosigkeit, auf die sich eine Statistik stützen könnte, gibt es nicht. Informationen über akut drohende Wohnungslosigkeit infolge von Mietschulden, häuslicher Gewalt, gesundheitlichen Problemen oder eskalierenden Konflikten in der Nachbarschaft entstehen bei kommunalen Präventionsstellen, die es aber nicht überall gibt, bei Jobcentern und bei Wohnungsgebern, aber auch bei den sozialen Diensten, bei Jugend- oder Gesundheitsämtern, bei Polizei, Justiz und Bewährungshilfe, in Haftanstalten und Kliniken. Diese Daten statistisch zusammenzuführen, ist – nicht nur gegenwärtig – praktisch ausgeschlossen.

Statistisch erfassbar wäre jedoch zumindest die **Zahl der eingereichten Räumungsklagen**. Diese Zahl müsste nicht bei den kommunal befassten Stellen abgefragt werden, denen bislang nur ein Teil dieser Klagen von den Amtsgerichten gemeldet wird², sondern sie kann über die Justizstatistik mit erhoben werden, die dazu nur geringfügig zu verändern wäre. Auch die **Zahl der angesetzten und durchgeführten Räumungstermine** ließe sich über die Gerichtsvollzieher erfassen.

§ 4 Erhebungsmerkmale

Bei den Erhebungsmerkmalen ist zunächst an den Grundsatz zu erinnern, dass nur die Merkmale erhoben werden sollten, die vor Ort auch **ohne erheblichen Aufwand trennscharf und valide** verfügbar gemacht werden können. Da den zuständigen Stellen Informationen über bestimmte Merkmale wie den Erwerbsstatus oder einen Grad der Behinderung nicht vorliegen, ist es auch wenig erfolgversprechend, solche Merkmale in der Bundeswohnungslosenstatistik

abzufragen. Auch „Bedarf an Therapien“ wird in diesem Kontext kaum erfassbar sein.

Aufgrund der zunehmenden Relevanz der Gruppe der Wohnungslosen, die aus anderen Ländern der EU zugewandert sind, in der öffentlichen Wahrnehmung und der politischen Diskussion wäre es einerseits sinnvoll, bei der Staatsangehörigkeit von Nicht-Deutschen nach „**EU-Ausland und Nicht-EU-Ausland**“ zu differenzieren. Andererseits wird es in Bezug auf diese Gruppe bei der derzeitigen Definition der einbezogenen Zielgruppen und der derzeitigen Praxis der Unterkunftsgewährung der Kommunen ohnehin zu einer erheblichen Untererfassung der Wohnungslosen aus dem EU-Ausland kommen, weil ein Großteil der Kommunen ihnen keine oder nur zeitlich eng begrenzt eine Unterkunft gewährt. Dieser Umstand trägt seinerseits wieder dazu bei, dass diese Gruppe zumindest in größeren Städten in der öffentlichen Wahrnehmung besonders präsent ist.

Kooperation zwischen Bund, Ländern, Kommunen und der freien Wohlfahrtspflege

Die Anträge der Fraktionen machen übereinstimmend und zutreffend deutlich, dass die Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit gesellschaftliche Aufgaben sind, die auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen gemeinsame und übergreifende Aktivitäten, Programme und „Gesamtkonzepte“ erfordern, bei denen auch die Träger der Wohlfahrtspflege wichtige Aufgaben übernehmen.

Auch wenn die entsprechenden Überlegungen den Rahmen der Berichterstattung und Statistik deutlich überschreiten, sollten der Vorschlag von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, ein „nationales Aktionsprogramm“ aufzulegen, und das Anliegen der FDP, „Koordinierungsstellen“ auf Länderebene einzurichten und die kommunalen Fachstellen zu stärken, vor diesem Hintergrund unbedingt aufgegriffen und auf Realisierbarkeit geprüft werden.

Die GISS hat im o.g. Forschungsbericht ähnlich bereits empfohlen: „Der Aufbau von präventiv ausgerichteten, trägerübergreifenden Gesamthilfesystemen für Menschen in Wohnungsnotlagen ist eine anspruchsvolle Aufgabe der lokalen Verwaltungen, der freien Träger und ihrer Kooperationspartnerinnen und -partner. Er wird durch die Bereitstellung erprobter und übertragbarer Konzepte erleichtert. Eine Neuorganisation der kommunalen Hilfesysteme kann erhebliche Ressourcen binden, weil sie nur in einem gemeinsamen Prozess umzusetzen ist. Die Bundesländer und der Bund sollten Kommunen, die eine präventive Ausrichtung ihrer Hilfesysteme anstreben, die **Durchführung von Modellprojekten** und den Ideentransfer ermöglichen und die lokalen Umsetzungsprozesse im Rahmen von **Förderprogrammen** unterstützen.“³

Zudem sollte im Interesse einer akteursübergreifenden Kooperation geprüft werden, wie fehlende Möglichkeiten der **datenschutzkonformen Informationsweitergabe** ggf. rechtlich geregelt werden können.

² Zur Verbesserung der Praxis hat die GISS empfohlen, die Mitteilungspflicht der Amtsgerichte auszuweiten und durch eine entsprechende Ergänzung von § 36 SGB XII und § 22 Abs. 8 SGB II eine Meldepflicht für alle eingehenden Räumungsklagen zu schaffen.

³ Ebd. S. 207.

Ziel sollte z. B. sein, dass kommunale und freiverbandliche Präventionsstellen – etwa bei einer Inhaftierung oder einem längeren Therapieaufenthalt – früher von Wohnungsnotlagen erfahren. Vermieterinnen und Vermieter sollten ausdrücklich berechtigt werden, wenige notwendige Informationen zu bedrohten Wohnverhältnissen an Präventionsstellen weiterzugeben.

Dauerhafte Wohnraumversorgung

Auch hinsichtlich der dauerhaften Wohnraumversorgung von Wohnungslosen enthält insbesondere der

Antrag der FDP erwägenswerte Vorschläge. Es sollte in diesem Zusammenhang jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass der Umgang der meisten Wohnungsunternehmen mit negativen Merkmalen bei Kreditinformationssystemen („Schufa“) eine bundesweit wirksame Barriere gegen eine gezielte Versorgung von Wohnungslosen mit entsprechenden Einträgen darstellt und dass der erwähnte Forschungsbericht der GISS eine ganze Reihe weiterer Empfehlungen für die gezielte Integration von Wohnungslosen in normale und dauerhafte Wohnverhältnisse enthält.