Sachstand

Wohnungslosigkeit in Deutschland

Maßnahmen des Bundes

© 2022 Deutscher Bundestag

WD 6 - 3000 - 087/21

Wohnungslosigkeit in Deutschland
Maßnahmen des Bundes

Aktenzeichen:	WD 6 - 3000 - 087/21
Abschluss der Arbeit:	24. November 2021
Fachbereich:	WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 4

2. Aktuelle Situation in Deutschland 4
2.1. Maßnahmen des Bundes 6
2.2. Weitere Vorschläge freier Träger 7

3. Wohnungslosigkeit im internationalen Vergleich 8

1. Einleitung

An die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurde die Fragestellung herangetragen, inwieweit in Deutschland auf Bundesebene Maßnahmen zur Beseitigung von Obdachlosigkeit ergriffen werden.

Bis zum Jahr 2005 wurden die Begriffe Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit in Deutschland noch synonym verwendet. Der Forschungsverbund „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ hat 2005 die Definition aktualisiert. Seitdem wird nur noch von Wohnungslosigkeit gesprochen.[1] Wohnungslosigkeit ist eine der gravierendsten Formen von Armut. Sie umfasst gemäß der nunmehr üblichen Definition alle Menschen, die nicht über einen eigenen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum oder Wohneigentum verfügen und institutionelle Hilfe benötigen, um sich eine Wohnung zu beschaffen und diese zu erhalten.[2]

Von Wohnungslosigkeit bedroht sind Menschen, die zwar über ein Wohnverhältnis verfügen, aber denen der Verlust der derzeitigen Wohnung droht.[3]

Die Verantwortung zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit tragen in Deutschland aufgrund des föderalen Systems grundsätzlich die Kommunen. Aufgabe des Bundes ist es, die Länder und Kommunen dabei durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen.

2. Aktuelle Situation in Deutschland

In Deutschland liegen über den Umfang von Wohnungslosigkeit sowohl auf Bundesebene als auch auf Länderebene bisher keine belastbaren Zahlen vor. Nach den letzten Schätzungen der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS) und der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) waren im Jahr 2018 zwischen 340.000 und 540.000 Menschen wohnungslos.[4]

Gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat die GISS zwischen September 2017 und Juni 2019 eine bundesweite Studie zu „Entstehung, Verlauf und Struktur

---

1 Henke, Wie lässt sich Wohnungslosigkeit verhindern? 2020, S. 9, 10.

2 Lebenslagen in Deutschland: Sechster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vom 12. Mai 2021, S. 334, abrufbar unter: https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Der-sechste-Bericht/Der-Bericht/der-bericht.html (zuletzt abgerufen am 11. November 2021).

3 Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS), Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung, September 2019, Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) 534, S. 33, abrufbar unter: https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb534-entstehung-verlauf-struktur-von-wohnungslosigkeit-und-strategien-zu-vermeidung-und-behebung.html (zuletzt abgerufen am 17. November 2021).

4 Lebenslagen in Deutschland: Sechster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vom 12. Mai 2021, S. 335, abrufbar unter: https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Der-sechste-Bericht/Der-Bericht/der-bericht.html (zuletzt abgerufen am 11. November 2021).

von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“ durchgeführt. Entstanden ist dabei ein aktueller Gesamtüberblick über die Wohnungsnotfallproblematik und die Angebotsstruktur für Betroffene in der gesamten Bundesrepublik Deutschland,[5] dessen wesentliche Ergebnisse auch in den Sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung eingeflossen sind.[6]

Im Bericht der GISS werden vier Handlungsfelder der Wohnungsnotfallhilfe unterschieden:

- Die Prävention von Wohnungsverlusten (Wohnungssicherung nach den Regelungen des Zwölften Buchs Sozialgesetzbuch (SGB XII) und Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB II))
- Die Hilfen für aktuell Wohnungslose (Ordnungsrechtliche Unterbringung und Wohnungslosenhilfe)
- Die dauerhafte Wohnungsversorgung (Re-Integration in Wohnraum und dessen Absicherung) und
- Wohnbegleitende Hilfen (Nachsorge der Re-Integration).

Der Forschungsbericht kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass die untersuchten Systeme der Wohnungsnotfallhilfen bisher nicht ausreichend präventiv ausgerichtet sind und nur unzureichend trägerübergreifend abgestimmt arbeiten. Im Abschnitt 8 des Berichts werden detaillierte Handlungsempfehlungen für Bund, Länder und Kommunen gegeben, um die Zusammenarbeit zu verbessern und den Ansatz der Prävention von Wohnungslosigkeit zu stärken. Dabei kommt dem Bund in erster Linie die Aufgabe zu, die Durchführung von Modellprojekten und Umsetzungsprozessen durch entsprechende Förderprogramme zu unterstützen.[7]

Im Dezember 2020 hat die GISS ihren Forschungsbericht im Rahmen einer Kurzexpertise im Hinblick auf mögliche Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Ergebnisse ergänzt und auch ihre Handlungsempfehlungen vor diesem Hintergrund überprüft. Näheres findet sich hierzu in:

Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Wohnungsnotfallhilfen – Kurzexpertise als Ergänzung zum Forschungsbericht „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und

---

5 Abrufbar unter: https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb534-entstehung-verlauf-struktur-von-wohnungslosigkeit-und-strategien-zu-vermeidung-und-behebung.html (zuletzt abgerufen am 17. November 2021).

6 Abrufbar unter: https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Der-sechste-Bericht/Der-Bericht/der-bericht.html (zuletzt abgerufen am 11. November 2021).

7 Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS), Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung, September 2019, Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) 534, S. 207 ff., abrufbar unter: https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb534-entstehung-verlauf-struktur-von-wohnungslosigkeit-und-strategien-zu-vermeidung-und-behebung.html (zuletzt abgerufen am 17. November 2021).

Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“, abrufbar unter: https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb-566-auswirkungen-covid-19-auf-wohnungsnotfallhilfen.html (zuletzt abgerufen am 11. November 2021).

2.1. Maßnahmen des Bundes

Im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung wird in Kapitel III die Entwicklung der Wohnungssituation in Deutschland näher betrachtet. Die Thematik Wohnungslosigkeit findet im dritten Teil des Kapitels besondere Beachtung. Unter Einbeziehung der Ergebnisse der Forschungsberichte der GISS werden neben der Analyse der aktuellen Situation auch die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung im Bereich Wohnen dargestellt.[8]

Da über das Ausmaß von Wohnungslosigkeit auf Bundesebene und auch für die meisten Bundesländer bisher keine belastbaren Zahlen vorliegen, wurde im März 2020 das Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen (Wohnungslosenberichterstattungsgesetz) verabschiedet.[9] Die damit verbesserte Datengrundlage soll Länder und Kommunen dabei unterstützen, vor Ort passende Maßnahmen und Präventionsprogramme zur Vermeidung und Bewältigung von Wohnungslosigkeit auf den Weg zu bringen. Die erste Erhebung soll im Januar 2022 durch das statistische Bundesamt erfolgen.

Weiterhin wurde mit dem Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht geregelt, dass Mietverhältnisse für einen begrenzten Zeitraum nicht allein aus dem Grund gekündigt werden dürfen, weil infolge einer coronabedingten Notlage Mieten nicht gezahlt wurden.[10]

Darüber hinaus sollen im Rahmen der Reform des Gesetzes über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung (ZVG)[11] die Regelungen zum Räumungsschutz überprüft und angepasst werden.

Deutschland beteiligt sich auch am Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP). Ziel des EHAP ist es, die Lebenssituation von armutsgefährdeten und von sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen zu verbessern. Der Fonds wurde erstmalig für die Förderperiode 2014 bis 2020 in Deutschland eingerichtet. Aus Mitteln des EHAP werden Projekte für Menschen unterstützt, die unter Armut leiden und nur unzureichenden Zugang zu vorhandenen

---

8 Lebenslagen in Deutschland: Sechster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vom 12. Mai 2021, S. 334 ff., abrufbar unter: https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Der-sechste-Bericht/Der-Bericht/der-bericht.html (zuletzt abgerufen am 11. November 2021).

9 Wohnungslosenberichterstattungsgesetz vom 4. März 2020 (BGBl. I Nr. 11 S. 437).

10 Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht vom 27. März 2020 (BGBl. I Nr. 14, S. 569).

11 Gesetz über die Zwangsversteigerung und die Zwangsverwaltung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 310-14, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3256) geändert worden ist.

Hilfsangeboten haben, zu denen auch Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen gehören.

Der EHAP hat in Deutschland ein Gesamtvolumen von 108 Millionen Euro, die sich aus 85% EU-Mitteln, 10% Bundes- und 5% Eigenmitteln zusammensetzen, mit denen bis Juni 2022 bundesweit 151 Projekte, wie beispielsweise auch „Housing-first"-Projekte, gefördert werden.[12]

Im September 2018 wurde im Rahmen eines Wohngipfels unter der Beteiligung von Bund, Ländern und Gemeinden die sogenannte „Wohnraumoffensive" ins Leben gerufen. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen zur Stärkung des sozialen Wohnungsbaus, Reformen zur Bezahlbarkeit des Wohnens sowie der Baukostensenkung. Die meisten der dort vereinbarten Maßnahmen wurden beziehungsweise werden nach Aussage der Bundesregierung bereits umgesetzt.[13]

Welche Maßnahmen darüber hinaus im Bereich Wohnen auf Bundesebene künftig unterstützt werden sollen, ist im sechsten Armuts- und Reichtumsbericht näher beschrieben.[14]

2.2. Weitere Vorschläge freier Träger

Im Folgenden wird eine Auswahl aktueller Dokumente zur Thematik Wohnungslosigkeit im Hinblick auf Vorschläge zur Abhilfe auf nationaler Ebene vorgestellt. Aufgrund der Vielfältigkeit der Thematik kann es hier nur um einen kurzen Überblick gehen, der keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. leistet Koordinations- und Integrationsaufgaben für die Wohnungslosenhilfe und vertritt die Interessen wohnungsloser Menschen. Sie koordiniert auf Bundesebene die Kommunikation mit den Sozialleistungsträgern sowie den Akteuren der Gesellschafts- und Sozialpolitik. Bereits im Jahr 2013 hat die BAG W eine „Nationale Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland" entwickelt und dabei unter anderem auf die Notwendigkeit von Wohnungsnotfall-Rahmenplänen auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) hingewiesen und Globalziele und Schwerpunktaufgaben für alle politischen Ebenen formuliert.[15]

---

12 Näheres findet sich unter: Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP), abrufbar unter: https://www.bmas.de/DE/Europa-und-die-Welt/Europaeische-Fonds/Europaeischer-Hilfsfonds/europaeischer-hilfsfonds.html (zuletzt abgerufen am 16. November 2021).

13 Vgl. hierzu auch: Die Wohnraumoffensive. Bezahlbares Wohnen und Bauen. Abrufbar unter: https://www.die-wohnraumoffensive.de/home/ (zuletzt abgerufen am 16. November 2021).

14 Lebenslagen in Deutschland: Sechster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung vom 12. Mai 2021, S. XLIX ff., abrufbar unter: https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/DE/Bericht/Der-sechste-Bericht/Der-Bericht/der-bericht.html (zuletzt abgerufen am 16. November 2021).

15 Aufruf zu einer nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland, abrufbar unter: https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/DOK_BAGW_Nationale_Strategie_Wohnungsnotfaelle.pdf (zuletzt abgerufen am 16. November 2021).

Die Nationale Armutskonferenz (nak) als Teil des Europäischen Armutsnetzwerks EAPN (European Anti Poverty Network) hat in ihrem Bericht „Armut stört“ im Oktober 2018 ebenfalls Forderungen an Bund, Länder und Kommunen für eine verbesserte Wohnraumversorgung gerichtet.[16]

Auch die Hans-Böckler-Stiftung hat im Rahmen von Studien die Wohnungsnot in Deutschland mehrfach thematisiert. In der Veröffentlichung „Wege aus der Wohnungskrise“ wird ein Konzept vorgestellt, wie der Bund den öffentlichen Wohnungsbau stärken könnte.[17]

3. Wohnungslosigkeit im internationalen Vergleich

Die Studie „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“ der GISS gibt im 6. Kapitel auch einen aktuellen Überblick über die Erfassung von Straßenobdachlosigkeit über die Grenzen von Deutschland hinaus. Dabei wird aufgezeigt, in welchen Ländern beziehungsweise Städten überhaupt Daten zu Straßenobdachlosigkeit erhoben werden und welche Methoden hierbei zur Anwendung gelangen.

Insgesamt wurden bei der bislang vorzufindenden Praxis bei der Datenerhebung erhebliche Unterschiede sowohl innerhalb Deutschlands als auch zwischen den verschiedenen Ländern auf internationaler Ebene im Hinblick auf verwendete Definitionen, den erfassten Personenkreis, das methodische Vorgehen und den Erfassungszeitraum festgestellt.[18] Vor diesem Hintergrund sind auch die Ergebnisse bezüglich ihrer Aussagekraft nur bedingt miteinander vergleichbar.

***

16 Armut stört. Schattenbericht der Nationalen Armutskonferenz, Oktober 2018, S. 23, abrufbar unter: https://www.nationale-armutskonferenz.de/wp-content/uploads/2018/10/Schattenbericht-2018_2019.pdf (zuletzt abgerufen am 17. November 2021).

17 Wege aus der Wohnungskrise, Böckler Impuls, Ausgabe 04/2020, abrufbar unter: https://www.boeckler.de/de/soziale-ungleichheit-18291-wege-aus-der-wohnungskrise-21502.htm (zuletzt abgerufen am: 17. November 2021).

18 Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS), Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung, September 2019, Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) 534, S. 174 ff., abrufbar unter: https://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/Forschungsberichte/fb534-entstehung-verlauf-struktur-von-wohnungslosigkeit-und-strategien-zu-vermeidung-und-behebung.html (zuletzt abgerufen am 17. November 2021).