



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung,
Bauwesen und Kommunen

Ausschussdrucksache 20(24)215-F

Datum: 08.12.2023

Stellungnahme der SV Jutta Henke (GISS e. V.)
zur
Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe



Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.

GISS Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung
Kohlhökerstraße 22, 28203 Bremen

Jutta Henke
Geschäftsführerin

Frau Sandra Weeser, MdB
Vorsitzende des Ausschusses für Wohnen,
Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen
Deutscher Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Kohlhökerstraße 22
28203 Bremen
Telefon: 0421-334708-0
Durchwahl: 0421-334708-7
E-Mail: jh@giss-ev.de
Internet: www.giss-ev.de

Bremen, 07.12.2023

Fachgespräch zum Thema „Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe“ im Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen, 11. Dezember 2023

Schriftliche Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Weeser, sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Einladung in den Ausschuss für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen. Ich nehme gern die Gelegenheit wahr, mich an dem öffentlichen Fachgespräch zum Thema „Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe“ am 11.12.2023 zu beteiligen. Vorab gibt die GISS hiermit auch eine schriftliche Stellungnahme zu diesem wichtigen Thema ab.

Expertise der GISS

Die GISS forscht seit 1989 als unabhängige, gemeinnützige Einrichtung zu Wohnungslosigkeit. Für den 6. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung untersuchte sie 2018/19 die Lage wohnungsloser Menschen und Hilfestrukturen in Deutschland (Forschungsbericht 534 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales). Die GISS verantwortet seit 2019 die wissenschaftliche Begleitung der NRW-Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“. Für den Freistaat Bayern untersuchte sie 2023, wie sich der Housing-First-Ansatz landesweit implementieren lässt. Die Hansestadt Hamburg unterstützte sie 2023 bei der Neukonzeptionierung der Straßensozialarbeit. In Rheinland-Pfalz begleitet sie Land und Träger der Wohlfahrtspflege bei der Verhandlung des Landesrahmenvertrags zur Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII. Eine laufende Studie in Hessen untersucht Wohnungslosigkeit und Hilfestrukturen für die Sozialberichterstattung des Landes. Ende 2023 wird gemeinsam mit europäischen Partnern das Projekt „European Homelessness Counts“ der Europäischen Kommission starten. Hinzu kommen Evaluationen zu Housing First, zur Versorgung psychisch erkrankter wohnungsloser Menschen oder wohnungsloser Care-Leaver*innen oder zu Projekten für wohnungslose EU-Bürgerinnen und -Bürger. Für das BMWSB bereitet die GISS gemeinsam mit Verian derzeit die „Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Absatz 2 und 3 Wohnungslosenberichterstattungsgesetz“ vor, die im Februar 2024 – zum zweiten Mal nach 2022 (Forschungsbericht 604 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales) in 200 deutschen Gemeinden bis zu 4.000 wohnungslose Menschen ohne Unterkunft und in verdeckter Wohnungslosigkeit befragen wird. Den genannten Forschungsprojekten verdankt die GISS ihre Expertise.

Wohnungslosigkeit ist ein lösbares Problem, ...

Sowohl die vorliegenden Studien als auch die Praxis in vielen deutschen Städten und Gemeinden zeigen: Wohnungslosigkeit ist ein lösbares Problem. Kaum ein Sozialstaat verfügt über so viele gut funktionierende Instrumente zu ihrer Bekämpfung wie der deutsche. Viele Hürden, die eine bessere Prävention und eine gelingende Wohnraumversorgung heute noch verhindern, sind bereits identifiziert, und es gibt zahlreiche Ansatzpunkte für Interventionen, die Wohnungslosigkeit erfolgreich bekämpfen.

... aber die Lösungen liegen nicht auf der Straße

Das öffentliche Elend insbesondere der Menschen, die obdachlos auf der Straße leben, weckt Anteilnahme und den Wunsch zu helfen. In vielen Hilfesystemen konzentrieren sich Angebote deshalb darauf, die Lage dieser besonders bedürftigen Menschen zu verbessern. Dabei wird jedoch leicht übersehen, dass die Lösungen gar nicht „auf der Straße“ liegen. Unterbringung und Überlebenshilfen sind wichtig, doch sie können Wohnungslosigkeit nicht beenden. Wer Wohnungslosigkeit beseitigen will, muss verhindern, dass sie eintritt, und er muss dafür sorgen, dass sie schnellstmöglich beendet wird, wo das möglich ist. In der Prävention und der dauerhaften Wohnraumversorgung liegen die sozialpolitischen Chancen.

Wohnungslosigkeit vermeiden – Ansatzpunkte für die Prävention

Auf Grundlage der oben genannten Studien geschätzt haben ca. 40 Prozent der Menschen, die heute wohnungslos sind, in Deutschland schon einmal eine Wohnung besessen und irgendwann verloren. Jeden vermeidbaren Wohnungsverlust zu verhindern, muss daher das erste Ziel einer präventiv ausgerichteten Wohnungsnotfallhilfe sein.

Für die Prävention von Wohnungslosigkeit muss es Verantwortlichkeiten geben. Wohnungsnotfallhilfen sollten deshalb im Sozialrecht verortet werden. Der gesetzliche Auftrag der Mietschuldenübernahme in § 36 SGB XII und in § 22 Abs. 8 SGB II reicht nicht aus. Er sollte erweitert und explizit und unmissverständlich zu einem Präventionsauftrag für Sozialämter und Jobcenter ausgestaltet werden, die bei der Aufgabenerledigung mit freien Trägern der Wohlfahrtspflege und der Wohnungswirtschaft zusammenarbeiten. Datenschutzrechtliche Hürden, die verhindern, dass Informationen über bedrohte Mietverhältnisse die zuständigen Stellen erreichen, müssen beseitigt werden. Ein Datenaustausch zur Wohnungssicherung, wie ihn Wohnungsunternehmen und Präventionsstellen gelegentlich auf der Grundlage von mietvertraglichen Vereinbarungen praktizieren, sollte grundsätzlich ermöglicht werden. Zur besseren und rechtzeitigeren Information gehört auch, dass die Amtsgerichte die zuständigen Stellen über alle eingehenden Räumungsklagen und nicht – wie derzeit geregelt – nur über „Mietschuldenfälle“ informieren müssen.

Das Bürgerliche Gesetzbuch gibt säumigen Mietschuldnerinnen und -schuldnern in § 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB die Chance, ihren Fehler zu heilen. Eine schnelle Nachzahlung der ausstehenden Miete kann eine Wohnungskündigung unwirksam machen. Diese Heilungsmöglichkeit muss bestehen bleiben. Nach der geltenden Rechtslage kann aber die in § 36 SGB XII und in § 22 Abs. 8 SGB II vorgesehene Wohnungssicherung scheitern, wenn Vermieterinnen und Vermieter zusätzlich zur außerordentlichen Kündigung wegen Mietzahlungsverzugs hilfsweise eine ordentliche Kündigung aussprechen. Die Regelungen des § 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB greifen in diesen Fällen nicht mehr. Um Wohnraum noch zu erhalten, ist dann immer die Zustimmung der Vermieterinnen bzw. Vermieter notwendig, welche die Übernahme zusätzlicher Kosten verlangen können und es häufig vorziehen, eine Wohnung neu (und teurer) an andere Wohnungssuchende zu vermieten. Schon 2019 empfahl die GISS eine gesetzliche Neuregelung, die analog zu § 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB auch fristgerechte Kündigungen wegen Zahlungsverzugs unwirksam macht, wenn die Mieterhaushalte die Mietschulden innerhalb von zwei Monaten nach Rechtshängigkeit der Räumungsklage beglichen oder wenn sich eine öffentliche Stelle zur Befriedigung der Vermieteransprüche verpflichtet.

Etwa 10 Prozent aller Wohnungsverluste gehen auf eine oft nur kurzfristige Inhaftierung (bei Untersuchungshaft oder bei Ersatzfreiheitsstrafen) zurück, obwohl die sozialrechtlichen Bedingungen gegeben sind, um den vorhandenen Wohnraum bei Haft zu sichern. Weniger institutionelle Resozialisierung wäre nötig, wenn es gelänge, unnötige Wohnungsverluste zu vermeiden. Die vom Bundestag im Sommer beschlossenen Reformen zur Ersatzfreiheitsstrafe gehen in die richtige Richtung, lösen das hier beschriebene Problem aber nicht. Justizvollzugsbehörden müssen die Wohnsituation gerade der kurzfristig inhaftierten Personen systematisch erheben und die Wohnungssicherung anstoßen. Bei längerfristigen Haftstrafen und wohnungslosen Inhaftierten müssen Verfahren gefunden werden, die es ermöglichen, aus der Haft heraus eine Wohnung zu suchen und vor der Entlassung Sozialleistungen zu beantragen.

Jugendhilfe darf nicht in die Wohnungslosigkeit führen. Aber ungefähr 10 Prozent der unter 25-jährigen Wohnungslosen werden unmittelbar mit dem Ende einer meist langjährigen Jugendhilfemaßnahme wohnungslos. Viele gehen in die verdeckte Wohnungslosigkeit und sind für die Hilfesysteme – die Jugendhilfe, die Wohnungslosenhilfe, aber auch die berufliche Bildung – damit erst einmal „verloren“. Mit dem KJSG hat der Gesetzgeber den Jugendhilfeträgern bereits aufgegeben, für bessere Übergänge und weiterführende Hilfen zu sorgen und er hat mit der sog. „Coming-Back-Option“ eine Wiederaufnahme der Jugendhilfe ermöglicht. In der Praxis werden beide gesetzlichen Aufgaben noch selten wirksam umgesetzt. Bei der Versorgung von jungen Wohungslosen muss die Jugendhilfe Mitverantwortung übernehmen, z.B. indem sie sich an der Unterbringung beteiligt und die jungen Menschen weiter betreut.

„Frühwarnsysteme“ in den Netzwerken lokaler Akteure können dazu beitragen, Wohnungsverluste zu vermeiden, die auf eskalierende Konflikte im Elternhaus zurückgehen (ca. 20 Prozent der unter 25-Jährigen). Eine wachsame Sozialpsychiatrie ist erforderlich, damit z. B. depressiv erkrankte Menschen, die mit der Bewältigung des Alltags überfordert sind, nicht aus diesem Grund ihre Wohnung verlieren.

Dauerhafte Wohnraumversorgung – alle Register ziehen

Nur wenn es gelingt, wohnungslose Menschen (wieder) zu Teilnehmenden am Wohnungsmarkt zu machen und sie dauerhaft mit Wohnraum zu versorgen, ist die Überwindung von Wohnungslosigkeit möglich. Alle denkbaren Maßnahmen vom Wohnungsbau bis zur individuellen Akquise einer Wohnung im Einzelfall können dazu beitragen. Dabei müssen Bund, Länder und Kommunen an einem Strang ziehen.

Bei der Förderung von Wohnraum und bei Maßnahmen im Bestand sollten Bauträgerinnen und Bauträger und sozial orientierte Investoren begünstigt und unterstützt werden, wenn sie sich zur Vermietung an diese am Wohnungsmarkt besonders benachteiligte Gruppe verpflichten. In den Wohnungsbauförderbestimmungen auf allen föderalen Ebenen sollten Wohnungslose als besondere Zielgruppe ausdrücklich benannt werden. Dass wohnungslose Menschen eine verfügbare und mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus geförderte Wohnung nicht anmieten können und wohnungslos bleiben, weil die geforderte Miete die örtliche Angemessenheitsgrenze der KdU übersteigt, darf nicht vorkommen, wenn die Beseitigung von Wohnungslosigkeit das Ziel ist. Mit dem Erwerb von Belegungsrechten im Bestand lässt sich privat vermieteter Wohnraum für wohnungslose Menschen gut mobilisieren.

Kooperationsprojekte zwischen Wohnungswirtschaft und der Wohnungsnotfallhilfe, z.B. im Rahmen von Housing-First-Projekten, zeigen, dass die Wohnungswirtschaft einer Vermietung an (vermeintliche) Problemgruppen aufgeschlossen gegenübersteht, wenn die entsprechenden Unterstützungsarrangements verfügbar gemacht werden.

Schon 2019 empfahl die GISS die Förderung sozialer Wohnraumagenturen. Gemeinnützige Träger, wie Soziale Wohnraumagenturen, die ohne Renditeerwartungen dauerhaften Wohnraum für

wohnungslose Menschen schaffen oder als Zwischenvermieter fungieren, um Wohnraum dauerhaft an vormals wohnungslose Haushalte zu vermieten und bei Bedarf für wohnbegleitende Hilfen zu sorgen, sollten zur Abdeckung ihrer Regiekosten und der finanziellen Risiken eine gezielte Förderung erhalten können.

Alle Studien zeigen, dass wohnungslose Menschen bei ihrer Suche nach Wohnraum unterstützt werden müssen, weil sie ohne diese Unterstützung in der Konkurrenz mit anderen Bewerberinnen und Bewerber unterliegen. In Nordrhein-Westfalen hat sich als geeignete Form der Unterstützung die Finanzierung von Personalstellen zur „bewerberorientierten“ individuellen Akquise von Wohnraum für wohnungslose Menschen und zur Vermittlung zwischen Vermietenden und Mietparteien sowie die „Verstärkung“ der Wohnungsnotfallhilfen durch das Know-How von Immobilienfachkräften sehr bewährt.

Hilfen für wohnungslose Menschen – menschenwürdige Unterbringung, Existenzsicherung, gesundheitliche Hilfen, Gewaltschutz

Bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung durch die Kommunen geht es in erster Linie um den Schutz von Leib und Leben. Hier werden aber auch die Weichen für eine schnelle Re-Integration in Normalwohnraum gestellt. Untergebrachte Haushalte können Wohnungslosigkeit überwinden, wenn sie dabei Unterstützung erhalten. Besonders vulnerable Gruppen sind auch unter den Bedingungen einer Notfallhilfe auf Schutz angewiesen.

Aus vielen Gründen muss über Standards der Notunterbringung gesprochen werden. In den meisten Städten und Gemeinden müssen sich Wohnungslose die Zimmer mit anderen teilen – was nach allen vorliegenden Studien auch der wesentliche Grund dafür ist, warum sie diese Einrichtungen beharrlich meiden. Aus Angst vor Diebstahl oder Gewalt, aber auch, weil sie sich selbst dem Zusammenleben mit anderen nicht gewachsen fühlen, treffen viele wohnungslose Menschen die „schlechte Wahl“ für ein Leben auf der Straße. Von „freiwilliger“ Obdachlosigkeit kann deshalb nicht gesprochen werden. Mindestens für suchtkranke und psychisch erkrankte Wohnungslose sollte grundsätzlich eine Unterbringung in Einzelzimmern möglich sein. Untergebrachte Familien müssen eine Möglichkeit haben, als Familie zu leben. Über 50.000 wohnungslose Kinder brauchen auch in Notunterkünften Förderung und einen ruhigen Platz, um etwa Hausaufgaben zu machen. Frauen und wohnungslose LSBTIQ* sind in der Notunterbringung Gewalt und Diskriminierung ausgesetzt, wenn sie nicht besser geschützt werden.

Gruppen von wohnungslosen Menschen im öffentlichen Raum lösen Angst und Unsicherheitsgefühle aus. Tatsächlich aber sind es oft die wohnungslosen Menschen, die vor Gewalt geschützt werden müssen, wie der brutale Mord an einem Darmstädter Obdachlosen im Dezember 2023 wieder gezeigt hat. Etwa zwei Drittel der auf der Straße lebenden Menschen haben Gewalt erfahren, Frauen sind besonders oft von sexualisierter Gewalt betroffen. Auch um wohnungslose Menschen vor Gewalt auf der Straße zu schützen, ist es erforderlich, die Notunterbringung so auszustalten, dass sie in Anspruch genommen wird.

Eine Studie der GISS zeigte, dass mehr als die Hälfte der somatisch erkrankten, zwei Drittel der psychisch erkrankten und drei Viertel der suchterkrankten Wohnungslosen auf der Straße ohne Behandlung sind. Unklarheit über den bestehenden Krankenversicherungsschutz und Schulden gegenüber der Krankenkasse sind die beiden wesentlichen Gründe, die wohnungslose Menschen von gesundheitlicher Versorgung ausschließen. Um ihren Zugang zum Regelsystem der Gesundheitsversorgung zu erreichen, sollte ein Schuldenerlass bei Krankenversicherungsschulden erworben werden. 2009 ist es über diesen Weg schon einmal gelungen, viele Nicht-Mehr-Versicherte zurück in die gesetzliche Krankenversicherung zu holen. Die bestehenden Clearingstellen zur Feststellung von Versicherungsansprüchen sollten in die Umsetzung einbezogen werden. Wohnungslose EU-Bürgerinnen und -Bürger ohne Sozialleistungsansprüche fallen insbesondere in den deutschen Großstädten, zunehmend aber auch in kleineren Städten als unversorgte Gruppe auf.

Solang europäische Lösungen für die Probleme der EU-Migration noch fehlen, müssen humanitäre Hilfen die Verelung der betroffenen Menschen verhindern.

Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten

Im deutschen Sozialrecht gibt es mit den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten eine Rechtsnorm gegen Ausgrenzung. Mit den §§ 67 ff. SGB XII verschaffte der Gesetzgeber schon 1961 dem Wissen Geltung, dass soziale und gesellschaftliche Teilhabe durch die Sicherung der materiellen Existenzgrundlage allein nicht erreicht wird, wenn besondere soziale Schwierigkeiten bestehen. Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII sind das zentrale Instrument der Wohnungsnotfallhilfen. Sie können greifen, um einen Wohnungsverlust zu verhindern, um Wohnraum bei Haft zu sichern, um untergebrachte Menschen bei der Wohnungssuche zu unterstützen, um Wohnraum nachgehend zu sichern oder um die Wohnbegleitung im Rahmen von Housing First zu organisieren. Auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII besteht ein Rechtsanspruch, doch 2019 gab es in etwa der Hälfte der deutschen Kommunen keine Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII. Diese Angebote sollten offensiver und viel systematischer geschaffen und genutzt werden. Die gesetzlichen Voraussetzungen sind gegeben, eine „Imagekampagne“ wäre nötig.

Der Nationale Aktionsplan zur Überwindung der Wohnungslosigkeit

Deutschland hat sich vorgenommen, Wohnungslosigkeit bis 2030 zu beenden und es hat bessere Voraussetzungen als andere Staaten, dieses Ziel zu erreichen. Der Nationale Aktionsplan zur Überwindung der Wohnungslosigkeit, an dessen Erarbeitung die GISS beteiligt ist, greift viele der angesprochenen Probleme und Lösungsansätze bereits auf. Aber die Bekämpfung von Wohnungslosigkeit ist reich an Schnittstellenproblemen, die guten Lösungen entgegenstehen. Ob das Ziel der Bundesregierung erreicht wird, hängt davon ab, wie eng Bund, Länder und Kommunen und die zivilgesellschaftlichen Akteure zusammenarbeiten. Und es hängt davon ab, dass die Bekämpfung von Wohnungslosigkeit als gesamtgesellschaftliche Querschnittsaufgabe verstanden wird, die nur rechtskreisübergreifend, ressortübergreifend und handlungsfeldübergreifend gelöst werden kann. Keiner ist ohne Verantwortung.

Mit freundlichen Grüßen

Jutta Henke

(Geschäftsführerin)