

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosen- berichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerin für den DCV
Dr. Birgit Fix
Telefon-Durchwahl 030 284 447-78
Telefax 030 284 44788-88
birgit.fix@caritas.de

Ihre Ansprechpartner für die KAG W
Stefan Kunz
Telefon-Durchwahl 0761 200-378
stefan.kunz@caritas.de

www.caritas.de

Datum: 18. November 2019

Zusammenfassung

Der Deutsche Caritasverband (DCV) und seine Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (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 Wohnungslosendarbeit 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 Grund-

bedürfnissen des Menschen 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 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 Wohnungs-

losenhilfe 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 beschäftigen, 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 Woh-

nungslosigkeit 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 einen 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 Statistischen 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.

Berlin/ Freiburg, den 18. November 2019

Eva M. Welskop-Deffaa
Vorstand Sozial und Fachpolitik
Deutscher Caritasverband (DCV)

Prof. Dr. Ulrike Kostka
Vorsitzende Katholische Bundesarbeits-
gemeinschaft Wohnungslosenhilfe (KAG W)

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, Deutscher Caritasverband (Berliner Büro), Tel. 030 284447-78, birgit.fix@caritas.de

Stefan Kunz, Geschäftsführer Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Tel.: 0761 200-378, stefan.kunz@caritas.de

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/

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-jeder-mensch-hat-das-recht-auf-ein-dach-ueber-dem-kopf/>.