

Stellungnahme der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS), Bremen, zur Anhörung im Sozialausschuss des Bundestages am 13.01.2020

Bremen, 09.01.2019

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

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

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 Jahresgesamtzahl 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 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**

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.

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. 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 Wohnungsversorgung 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

³ Ebd. S. 207.

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.