

Ihre Artikelauswahl als PDF



Inhaltsverzeichnis



- | | | |
|----|---|---|
| 1. | Wohnungslosigkeit in Deutschland aus europäischer Perspektive | 3 |
|----|---|---|

Wohnungslosigkeit in Deutschland aus europäischer Perspektive

Von Volker Busch-Geertsema

15.6.2018

Dr. Volker Busch-Geertsema ist promovierter Sozialwissenschaftler, Honorary Professor an der Heriot-Watt-University in Edinburgh, Schottland und Projektleiter bei der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V., Bremen (GISS). Zudem ist er Koordinator des European Observatory on Homelessness.

volker@busch-geertsema.eu

Wohnungslosigkeit in Deutschland im Spiegel der Problematik in anderen Ländern der Europäischen Union und vor dem Hintergrund der Diskussion auf europäischer Ebene zu betrachten, lässt Nachholbedarfe, Verbesserungspotenziale, aber auch Vorreiterfunktionen der Wohnungslosenhilfe und -politik in Deutschland sichtbar werden. Zunächst gehe ich auf die Definition von Wohnungslosigkeit in Deutschland und auf EU-Ebene ein, analysiere das quantitative Ausmaß und Entwicklungstendenzen von Wohnungslosigkeit und nenne Hintergründe für die Entwicklung. Im Anschluss beschreibe ich die Hilfesysteme und unterschiedlichen Rechtsansprüche von wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten, bevor ich zum Abschluss einige beispielhafte Wohnungslosenspolitiken und Ansätze zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit in ausgewählten Ländern des europäischen Auslands sowie Beiträge zu deren Weiterentwicklung auf europäischer Ebene aufzeige.

Zur Definition von Wohnungslosigkeit

In Deutschland gibt es keine "offizielle" Definition von Wohnungslosigkeit. Es ist jedoch in Fachkreisen weitgehend anerkannt, dass es sich bei Wohnungslosen um Haushalte und Personen handelt, die als "Wohnungsnotfälle" nicht über eine eigene mietvertraglich abgesicherte Wohnung oder Wohneigentum verfügen und auf institutionelle Hilfe angewiesen sind, um sich eine normale Wohnung zu beschaffen und diese zu erhalten.

Die in Deutschland verbreitete Differenzierung der Wohnungslosen berücksichtigt auch die unterschiedlichen Formen der Versorgung mit vorübergehender Unterkunft. Es wird unterschieden in Wohnungslose, die institutionell untergebracht sind (im Rahmen des Ordnungsrechts oder durch Kostenübernahmen durch die Mindestsicherungssysteme) und solche, bei denen dies nicht der Fall ist (wie bei Straßenobdachlosen und Personen, die vorübergehend bei Verwandten und Bekannten unterkommen oder in Behelfsunterkünften leben). Bei statistischen Erhebungen wie der integrierten Wohnungsnotfallstatistik in Nordrhein-Westfalen werden die nicht institutionell unterbrachten Wohnungslosen allerdings nur dann erfasst, wenn sie bei Beratungsstellen freier Träger anhängig sind und mindestens einmal im Monat Juni des jeweiligen Jahres dort vorgesprochen hatten.

FEANTSA, die europäische Dachorganisation nationaler Nichtregierungsorganisationen, die mit Wohnungslosen arbeiten, hat 2005 in enger Kooperation mit dem European

Observatory on Homelessness eine Europäische Typologie von Wohnungslosigkeit und Wohnausgrenzung vorgelegt, die unter der Kurzbezeichnung ETHOS[1] weltweit Anerkennung und Berücksichtigung gefunden hat. Wohnungslosigkeit (*homelessness*) wird dabei als Ausgrenzung aus mindestens zwei von drei Grundbestandteilen eines normalen Zuhauses (*home*) definiert: dem physischen Bereich (angemessene, abgeschlossene Wohneinheit mit exklusiver Verfügung durch eine Familie oder Einzelperson), dem sozialen Bereich (der Privatsphäre und die Pflege sozialer Beziehungen erlaubt) und dem rechtlichen Bereich (legaler Rechtstitel).

Die ursprünglich 13 wohnbezogenen Kategorien von ETHOS wurden im Rahmen einer EU-finanzierten Studie über die Messung von Wohnungslosigkeit in der EU[2] zu einem mit den Zensus-Kriterien harmonisierten Konzept für statistische Erhebungen in ETHOS Light auf sechs Kategorien reduziert. Zu aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen zählen demnach *erstens* solche, die im Freien und an öffentlich zugänglichen Plätzen übernachten; *zweitens* Personen, die in Notunterkünften schlafen; *drittens* Personen, die in diversen Einrichtungen für Wohnungslose leben (einschließlich Frauenhäuser, Übergangwohnheime, Betreutes Wohnen); *viertens* Personen, die länger als notwendig in Einrichtungen des Gesundheits- und Justizsystems verbleiben, weil sie keine eigene Wohnung haben; *fünftens* Personen, die wegen des Fehlens einer eigenen Wohnung in unkonventionellen Behausungen, wie Wohnwagen, Biwaks und Behelfsunterkünften, untergekommen sind, und *sechstens* solche, die wegen fehlender Wohnung vorübergehend bei Bekannten oder Angehörigen übernachten und dort normalerweise nicht zuhause sind.

Wenn auch zwischenzeitlich in vielen Publikationen auf nationaler Ebene auf die Typologien ETHOS und ETHOS Light Bezug genommen wird, so werden längst nicht in allen Ländern der EU, etwa bei statistischen Erhebungen, auch alle erfassten Untergruppen einbezogen. Die Typologien erweisen sich jedoch beim Vergleich von Daten aus verschiedenen Ländern als ausgesprochen hilfreich, um zu verdeutlichen, welche Untergruppen von Wohnungslosen jeweils in die Statistiken einbezogen wurden und welche nicht.

Frauenhäuser bleiben beispielsweise, obwohl in der deutschen Definition von aktuell Wohnungslosen eingeschlossen, bei der Stichtagserhebung in Nordrhein-Westfalen unberücksichtigt. Ähnlich wie auch in zahlreichen anderen Ländern der EU grenzen sich die Träger von Frauenhäusern von der ihrer Ansicht nach stigmatisierenden Definition ihrer Klientinnen als "wohnungslos" ab und betonen, dass ihre Klientinnen eigentlich noch über eine Wohnung verfügen, von deren Nutzung aber durch gewalttätige Partner ferngehalten werden.

Im Gegensatz zu einer Reihe von anderen europäischen Ländern, in denen zumindest in größeren Städten die Zahl der Straßenobdachlosen mit großem Aufwand erhoben wird (beispielsweise in Bratislava, in Brüssel, in Dublin, in Lissabon sowie in zahlreichen Städten Großbritanniens und Spaniens), bestehen zur Zahl dieser Untergruppe von Wohnungslosen in den nördlichen Staaten der EU nur geringe empirisch gesicherte Kenntnisse, obwohl über ihre Einbeziehung in die Definition von Wohnungslosen der größte europaweite Konsens bestehen dürfte. Dies gilt auch für Deutschland, wo lediglich in München und Hamburg relativ regelmäßig, aber in größeren Zeitabständen versucht wird, das Ausmaß von Straßenobdachlosigkeit möglichst umfassend empirisch zu ermitteln.[3]

Andererseits bleibt in zahlreichen Ländern vor allem im Süden und Osten Europas die "offizielle" Definition von Wohnungslosigkeit noch sehr stark auf Straßenobdachlose und den Personenkreis beschränkt, der in kommunalen Notunterkünften oder karitativen

Einrichtungen vorübergehend mit einem Obdach versorgt wird. Insbesondere Personen, die aufgrund ihrer Wohnungslosigkeit vorübergehend bei Bekannten und Verwandten Unterschlupf suchen, werden nicht als wohnungslos eingestuft. Dagegen werden alle oder fast alle Untergruppen der ETHOS Light-Typologie vor allem in den nordischen Ländern (Dänemark, Schweden, Finnland) und in Deutschland einbezogen, und in manchen Ländern, wie in Großbritannien, umfasst die Definition von Wohnungslosen sogar Personen, denen der Verlust der Wohnung erst bevorsteht oder für die ein Verbleib in der Wohnung (beispielsweise wegen häuslicher Gewalt) unzumutbar wäre.

Ausmaß und Entwicklungstendenzen von Wohnungslosigkeit

In Deutschland gibt es bislang keine bundeseinheitliche Wohnungslosenstatistik. In letzter Zeit häufen sich jedoch Berichte über eine deutliche Zunahme von Wohnungslosigkeit. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) ist im November 2017 mit einer vielbeachteten Pressemitteilung an die Öffentlichkeit getreten, in der sie das Ausmaß von Wohnungslosigkeit in Deutschland für 2016 auf 860000 betroffene Menschen taxiert und einen weiteren Anstieg auf 1,2 Millionen für 2018 prognostiziert hat.[4] Auch wenn der behauptete Anstieg in 2016 gegenüber 2014 von 150 Prozent einer genaueren Prüfung kaum standhalten dürfte und vor allem darauf zurückzuführen ist, dass erstmals die geschätzte Zahl von anerkannten Geflüchteten ohne eigene Wohnung (die auf 440000 Personen taxiert wurde) in die Schätzung einbezogen wurde, so bestätigen die wenigen überhaupt zum Ausmaß des Problems verfügbaren empirischen Daten diverser Städte und des Landes Nordrhein-Westfalen doch eine deutliche Zunahme der von Kommunen und freien Trägern registrierten Wohnungslosen in den vergangenen Jahren. Die geschätzten und empirisch erhobenen Steigerungsraten für die nicht zugewanderten Wohnungslosen sind noch annähernd vergleichbar, die absoluten Zahlen der Statistik in Nordrhein-Westfalen und einzelner empirischer Erhebungen in anderen Bundesländern (beispielsweise in Bayern und Baden-Württemberg) mit den Schätzungen jedoch nicht. Dies gilt erst recht, wenn die Zahlen der BAG W mit den überwiegend empirisch ermittelten Stichtagswerten anderer europäischer Länder verglichen werden.

Die Wohnungslosenzahlen, die aus anderen EU-Mitgliedsstaaten gemeldet werden, gehen zum einen – wie oben dargestellt – häufig von einer deutlich eingeschränkteren Definition von Wohnungslosigkeit aus. Bei den Schätzungen der BAG W ist zudem auch eine Dunkelziffer enthalten, und es handelt sich um die jährliche Fortschreibung der Ergebnisse einer empirischen Erhebung, die schon 1992, damals noch auf Westdeutschland beschränkt, vorgenommen wurde.[5] Auch die Angabe einer Jahresgesamtzahl, wie sie von der BAG W regelmäßig publiziert wird, ist unüblich und verbietet einen Vergleich der deutschen Schätzwerte mit den in den meisten anderen Ländern verwendeten Daten für einen bestimmten Stichtag im Jahr. Aus Erhebungen und Analysen in den USA, aber auch einigen wenigen Erhebungen in Deutschland ist bekannt, dass die Berücksichtigung aller Personen, die im Laufe eines Jahres wohnungslos waren, zu deutlich höheren Zahlen führt als eine Stichtagserhebung.[6] Kurzzeitwohnungslosigkeit ist nicht nur in den USA und in Dänemark, wo dies eingehend analysiert wurde, ein weit verbreitetes Phänomen, sondern auch in Deutschland.[7]

Wenn beispielsweise in Publikationen der OECD oder von FEANTSA Übersichten über Ausmaß und Entwicklungstendenzen von Wohnungslosigkeit in europäisch beziehungsweise international vergleichenden Überblickstabellen oder -schaubildern veröffentlicht werden, so nehmen die Schätzwerte aus Deutschland in Relation zur Bevölkerung regelmäßig eine Spitzenstellung ein.[8] Wie ein Vergleich "in Wirklichkeit" ausfallen würde, lässt sich bislang nicht zuverlässig einschätzen. Es bleibt die Hoffnung, dass mit der geplanten und seit vielen Jahren von Verbänden und Fachleuten geforderten Bundeswohnungslosenstatistik künftig die Voraussetzungen für zuverlässigere

internationale Vergleiche geschaffen werden.

In Bezug auf die Entwicklungstrends ist in den vergangenen Jahren für alle EU-Mitgliedsstaaten, für die entsprechende Daten vorliegen, ein zum Teil sehr deutlicher Anstieg zu verzeichnen.[9] Das einzige EU-Mitglied, das seit Jahren einen kontinuierlichen Rückgang zu verzeichnen hat, ist Finnland, wo schon seit 1987 mit einer Reihe von nationalen Strategien darauf hingearbeitet wurde, das Ausmaß von Wohnungslosigkeit im Allgemeinen und von Langzeitwohnungslosigkeit im Besonderen zu reduzieren.

Hintergründe für die quantitative Entwicklung von Wohnungslosigkeit

Bei der quantitativen Entwicklung der Wohnungslosigkeit spielen sowohl in Deutschland als auch in vielen anderen Ländern der EU Prozesse am Wohnungsmarkt eine entscheidende Rolle. So wurden vielerorts preisgebundene und kommunale Wohnungsbestände veräußert, beispielsweise im Rahmen des *right to buy* für Haushalte, die kommunale Wohnungsbestände in Großbritannien bewohnt haben und ihre Wohnung mit Preisabschlägen erwerben konnten, aber auch zur Sanierung angespannter kommunaler Finanzhaushalte in Deutschland. Zudem wurden keine oder sehr wenige Sozialwohnungen neu erstellt. Dass Sozialwohnungen nach einer bestimmten Zeit quasi "automatisch" ihre sozialen Bindungen verlieren und in den frei finanzierten Wohnungsbestand übergehen, ist allerdings ein spezifisch deutsches Phänomen. In vielen Ländern der EU und auch in Deutschland ist in den vergangenen Jahren infolge der Privatisierung preisgebundenen Wohnraums und weiterer Prozesse am Wohnungsmarkt eine steigende Mietbelastung armer Haushalte zu verzeichnen, die in Deutschland besonders hoch ausfällt.[10]

Mietschulden gehören in Deutschland, aber auch in vielen anderen EU-Ländern zu den Hauptauslösern von Wohnungslosigkeit.[11] In Ländern mit hohen Anteilen an selbstgenutzten Eigentumswohnungen (etwa in Griechenland und Spanien) spielt auch der drohende Verlust solcher Wohnungen in Folge der ökonomischen Krisen der vergangenen Jahre eine bedeutsame Rolle. Allerdings führten auch dort vorrangig Zwangsräumungen aus dem vermieteten Wohnungsmarktsegment zur Wohnungslosigkeit.[12] Entlassungen aus Institutionen (Haft, Klinik, Institutionen der Jugendhilfe) "auf die Straße" sind eine weitere Ursache für Wohnungslosigkeit. Schließlich sind Trennungen von Paaren und der Auszug beziehungsweise Rauswurf junger Menschen aus dem Elternhaus ein bedeutsamer Anlass für Personen, die nicht über die notwendigen Mittel zur Anmietung von alternativem Wohnraum verfügen, zumal vielerorts das Angebot an bezahlbaren Kleinwohnungen besonders knapp ist. Demografische Entwicklungen wie das unterschiedliche Ausmaß von Zuwanderung und ein weitverbreiteter Trend zur Verringerung der durchschnittlichen Haushaltsgröße und damit eine verstärkte Nachfrage nach (vor allem kleinen) Wohnungen sind ebenfalls wichtige Einflussfaktoren auf die Entwicklungstrends der Wohnungslosigkeit.

Dabei sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass es ab Mitte der 1990er Jahre bis 2009 einen erheblichen Rückgang der Wohnungslosigkeit in Deutschland gegeben hat. In Nordrhein-Westfalen ist die Zahl der von den Kommunen in Obdachlosenunterkünften untergebrachten Wohnungslosen am jeweiligen Stichtag Ende Juni von einem Höhepunkt 1994 von 62400 (einer Hochphase der Zuwanderung von Spätaussiedlerinnen und -aussiedlern) auf nur noch 11800 Personen 2009 gesunken. Neben einer – in Europa ungewöhnlichen – Phase verstärkter Förderung des Neubaus von Sozialwohnungen ab Mitte der 1990er Jahre als Reaktion auf den Aussiedlerzuzug und dem deutlichen Rückgang dieses Zuzugs in den Folgejahren wirkten sich hier auch gezielte Bestrebungen des Landes und vieler Kommunen positiv aus, präventive Maßnahmen zur Vermeidung von Wohnungsverlusten zu verbessern, Obdachlosenunterkünfte abzubauen und

insbesondere obdachlose Familien in dauerhafte Normalwohnverhältnisse zu reintegrieren.

Der aufgezeigte massive Rückgang von Wohnungslosigkeit bis zum Ende der vergangenen Dekade und der deutliche Anstieg danach sprechen auch gegen Erklärungsansätze, die vor allem auf individuelle Ursachen und auf die Verbreitung von psychischen Erkrankungen und Suchtmittelabhängigkeit bei Wohnungslosen abheben. In diesem Zusammenhang ist immer wieder darauf zu insistieren, dass der allergrößte Teil von psychisch Kranken und Suchtmittelabhängigen in Deutschland wie auch in anderen europäischen Ländern in regulären Wohnverhältnissen lebt. Das Risiko dieser Gruppen, in die Wohnungslosigkeit abzurutschen, ist zweifellos höher als in der Normalbevölkerung, und bei angespannten Wohnungsmärkten laufen sie besonders häufig Gefahr, aus der normalen Wohnraumversorgung ausgegrenzt zu werden. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Entwicklung der Wohnungslosenzahlen ist jedoch nicht herstellbar.

Der verstärkte Zuzug von Personen aus Südosteuropa und von Geflüchteten aus humanitären Krisengebieten hat die in Deutschland schon zuvor verbreiteten Engpässe am Wohnungsmarkt weiter verschärft. Während ein Großteil der Migrantinnen und Migranten aus Südosteuropa in Deutschland Arbeit gefunden hat und zum Steueraufkommen beiträgt, zieht ein vergleichsweise kleiner Anteil von mittellosen Angehörigen dieser Zugezogenen große öffentliche Aufmerksamkeit auf sich, weil sie von Sozialleistungen der Mindestsicherungssysteme ausgeschlossen sind und mittlerweile insbesondere in den Metropolen einen erheblichen Anteil der Straßenobdachlosen stellen.

In anderen europäischen Ländern noch wesentlich stärker als in Deutschland dürften auch Kürzungen im Sozialbereich zum Anstieg von Wohnungslosigkeit beigetragen haben, beispielsweise bei den Leistungen zur Sicherung der Unterkunft, und ein verbreiteter Trend zur Konditionalisierung von Mindestsicherungsleistungen, beispielsweise verstärkte Sanktionen in Fällen unzureichender "Mitwirkung" bei der Arbeitsmarktintegration. Relativ weit verbreitet bei der Entwicklung der Struktur der offiziell registrierten Wohnungslosen in Europa ist eine Zunahme des Anteils von Frauen und jungen Menschen. In jüngster Zeit wird – beispielsweise aus Irland, aber auch aus Deutschland – von einem deutlichen Anstieg des Anteils von Familien mit Kindern unter den Wohnungslosen berichtet, die bislang in den meisten Ländern eine Minderheit der Wohnungslosen stellen – mit Ausnahme von Großbritannien, wo sie im Rahmen der Wohnungslosengesetzgebung als prioritär zu versorgende Gruppe registriert werden.[13]

Hilfesysteme und Rechtsansprüche

Während es in Deutschland kein einklagbares Recht auf eine dauerhafte Wohnungsversorgung gibt, das in der EU ohnehin nur in Großbritannien und Frankreich existiert und dort mit Einschränkungen und Umsetzungsproblemen verbunden ist, ist die sehr weitgehende Verpflichtung der deutschen Gemeinden zur Zuweisung einer vorübergehenden Unterkunft für alle Haushalte, die unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht sind, beispielgebend. Einzigartig ist die Verankerung dieser Verpflichtung als Abwehr von Gefahren für Grundrechte der Betroffenen in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder. Eine vergleichsweise strikte Verpflichtung der Gemeinden zur Unterbringung auch von Alleinstehenden und von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die unfreiwillig obdachlos sind, findet sich in kaum einem anderen europäischen Land. Dass zahlreiche deutsche Kommunen ihrer Verpflichtung gerade gegenüber alleinstehenden Wohnungslosen und in jüngster Zeit insbesondere gegenüber mittellosen Migrantinnen und Migranten nicht in vollem Umfang nachkommen, liegt weniger an Defiziten der rechtlichen Regelungen[14] als vielmehr an dem Prinzip "Wo kein Kläger,

da kein Richter."

Neben der Bereitstellung von Obdachlosenunterkünften durch die Gemeinden, die lediglich minimalen Standards zum Schutz vor den Unbilden der Witterung genügen müssen, ist das Hilfesystem in Deutschland – wie in vielen anderen EU-Ländern auch – stark durch die traditionsreichen Einrichtungen freier Träger der Wohnungslosenhilfe, insbesondere der Diakonie und der Caritas, geprägt. Mittlerweile ist das Hilfesystem freier Träger für Wohnungslose modernisiert und, in Deutschland noch stärker als in anderen europäischen Ländern, professionalisiert, und wird hierzulande überwiegend aus staatlichen Mitteln finanziert. Obwohl eine vergleichende Studie zu den Hilfesystemen noch aussteht, ist davon auszugehen, dass Spendenmittel, Freiwilligenarbeit und gering qualifiziertes Personal in den Wohnungsloseneinrichtungen der meisten anderen EU-Länder noch einen deutlich größeren Stellenwert einnehmen als in Deutschland. Auch hat in Deutschland früher als in den meisten anderen Ländern Europas eine "Ambulantisierung" der Hilfen für Wohnungslose durch den Ausbau ambulanter Beratungsstellen und von persönlichen Hilfen in Wohnungen stattgefunden. Finanzierungsgrundlage sind hier insbesondere die individuellen Rechtsansprüche der Wohnungslosen auf "Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten" nach den Paragrafen 67ff. Sozialgesetzbuch (SGB) XII.

Dennoch hält sich auch in Deutschland das in ganz Europa verbreitete Stufenkonzept, nach dem Wohnungslose zunächst außerhalb des regulären Wohnungsmarkts stufenweise "Wohnfähigkeit" erlangen müssen, bevor sie in dauerhafte Normalwohnverhältnisse vermittelt werden können.[15] Der inzwischen vielfach positiv evaluierte Housing First-Ansatz, bei dem auch Wohnungslose mit komplexen Problemen umgehend in dauerhafte Normalwohnverhältnisse vermittelt werden, mit einem nachdrücklichen und intensiven Angebot an wohnbegleitenden Hilfen, dessen Annahme jedoch auf Freiwilligkeit basiert, ist ein alternativer Hilfeansatz, der in Deutschland erst in jüngster Zeit diskutiert und in einzelnen Modellprojekten aufgegriffen wird.[16]

Im Kontrast zu vielen anderen Ländern, in denen Mietverhältnisse oft zeitlich eng begrenzt sein dürfen und der Mieterschutz schwach ausgeprägt ist, steht auch der starke Kündigungsschutz in Deutschland, der Kündigungen lediglich bei Eigenbedarf und gravierenden Vertragsverstößen zulässt und zeitliche Begrenzungen nur in wenigen explizit benannten Fällen erlaubt. Beispielgebend sind die Regelungen zur Unwirksamkeit von fristlosen Kündigungen wegen Zahlungsverzug, wenn innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung der Räumungsklage (Heilungsfrist) die Mietschulden übernommen werden, die Pflicht der Amtsgerichte zur Information der Jobcenter und Sozialämter über solche Räumungsklagen und die Verpflichtung der zuständigen Stellen, Mietschulden zu übernehmen, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit droht (Paragraf 36 SGB XII und Paragraf 22 Abs. 8 SGB II). Zwar wird von Fachleuten hierzulande noch Regelungsbedarf (beispielsweise für besseren Schutz auch bei fristgerechten Kündigungen) angemeldet, und es gibt Vollzugsdefizite,[17] aber viele der hier aufgeführten Regelungen gibt es in anderen Ländern gar nicht, Interventionen sind häufig vom guten Willen der Behörden abhängig, und die Fristen sind oftmals kürzer. So beträgt etwa die Heilungsfrist in Schweden und Niederlande drei Wochen nach Kündigung, in Polen einen Monat und in Dänemark ist sie unlängst von zwei Tagen auf zwei Wochen verlängert worden.

Besonders problematisch sind die Zugangshürden von Wohnungslosen zur Normalwohnraumversorgung. Diese bestehen nicht nur darin, dass viele Wohnungen für die Betroffenen nicht bezahlbar sind, weil ihre Mieten über den Richtwerten für "angemessene" Kosten der Unterkunft im Rahmen der Mindestsicherung liegen, sondern auch darin, dass die große Mehrheit der Wohnungsunternehmen Wohnungssuchende mit

negativen Schufa-Einträgen ablehnt und Vermieter gegenüber Wohnungslosen häufig Vorbehalte haben. Ähnliche Probleme werden auch aus anderen Ländern der Union berichtet.[18] Es bedarf daher gezielter Maßnahmen zur Reintegration von Wohnungslosen in die Normalwohnraumversorgung.

Wohnungslosenpolitiken und beispielhafte Ansätze zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit

Immer mehr EU-Mitgliedsstaaten haben in den vergangenen Jahrzehnten nationale Strategien gegen Wohnungslosigkeit aufgelegt. Solche Strategien wurden unter anderem in Dänemark und Finnland von der Regierung verabschiedet und in enger Kooperation mit den Kommunen umgesetzt, in beiden Fällen mit einer starken Housing First-Komponente. Auch Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien und die Tschechische Republik haben nationale Strategien zur Wohnungslosigkeit entwickelt. Auch wenn die Strategien jeweils höchst unterschiedliche Grade von Verbindlichkeit und Finanzierung aufweisen, so belegen sie doch, dass sich die nationalen Regierungen – bislang noch im Gegensatz zur deutschen Bundesregierung – die Aufgabe einer Reduzierung von Wohnungslosigkeit und der Verbesserung präventiver Maßnahmen zu eigen gemacht haben, auch in solchen Ländern, in denen die grundlegenden Kompetenzen – wie in Deutschland – bei den Kommunen liegen und die eine föderale Struktur aufweisen.

Viele der genannten Länderstrategien enthalten klare Zielvorgaben mit quantifizierbaren und überprüfbaren Zielen. Im Allgemeinen spielen dabei die Prävention von Wohnungslosigkeit infolge von Zwangsräumungen, aber auch von Entlassungen aus Institutionen und Ähnlichem sowie der Zugang zu Wohnraum eine herausragende Rolle. Die stärksten Strategien finden sich in Finnland, Dänemark und Schottland. In Schottland wurde ein individuell einklagbarer Vorrang von allen Wohnungslosen bei der Wohnungsversorgung beschlossen, in Finnland wurde in zwei Phasen die Eliminierung von Langzeitwohnungslosigkeit betrieben (mit Schließung der meisten Unterkünfte für Langzeitwohnungslose und dem konsequenten Einsatz einer Housing First-Strategie). In Dänemark wurde ebenfalls konsequent auf die Implementierung des Housing First-Ansatzes gesetzt, aber im Gegensatz zu Finnland das Element der Schaffung zusätzlichen Wohnraums eher vernachlässigt.[19] Finnland dagegen hat das Ausmaß von Langzeitwohnungslosigkeit im Zeitraum der Strategie um 35 Prozent gesenkt und gezielt etwa 2500 Wohnungen für Wohnungslose neu geschaffen und akquiriert.

[20] Damit konnte eindrucksvoll gezeigt werden, dass eine Reduzierung von Wohnungslosigkeit auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten machbar ist. Mit einer neu aufgelegten Strategie für den Zeitraum 2016 bis 2019 soll nun die Prävention von Wohnungslosigkeit in Finnland verbessert werden. Das kleine Land mit einer Bevölkerung von 5,5 Millionen Menschen stellt dafür 9,5 Millionen Euro pro Jahr zur Verfügung, die unter anderem auch für gezielte Maßnahmen für zugewanderte Haushalte vorgesehen sind.[21]

Als beispielhaft kann auch die gezielte Akquisition von Wohnungen für Wohnungslose durch die eigens dafür gegründete finnische Y-Stiftung sowie die landesweite Förderung von Sozialen Wohnraumagenturen in Belgien angesehen werden. Aber auch ein Programm der dänischen Regierung zur Tolerierung und gezielten Schaffung von "schrägen Behausungen" wie Gartenhäusern, Wohnwagen oder Containerbauten für eine Minderheit von Wohnungslosen, die im Geschosswohnungsbau trotz Unterstützung nicht zurechtkommen, kann zur Nachahmung in Deutschland anregen. Schließlich ist durch zahlreiche robuste Studien in den USA, Kanada und Europa belegt, dass mit dem Housing First-Ansatz auch Wohnungslosen mit komplexen Problemlagen am besten dadurch zu einer Normalisierung ihrer Lebensverhältnisse verholfen werden kann, indem sie möglichst

ohne Umwege rasch in reguläre Wohnverhältnisse vermittelt und bedarfsgerechte wohnbegleitende Hilfen zur Verfügung gestellt werden.[22] Auch in Zeiten angespannter Wohnungsmärkte ist vor einem Ausbau eines zweiten Wohnungsmarktes mit Einrichtungen und Sonderwohnformen, die eine dauerhafte Wohnungsversorgung eher erschweren, zu warnen, und es ist sinnvoll und möglich, gezielte Maßnahmen zur Reduzierung von Wohnungslosigkeit zu ergreifen.

Problembearbeitung auf Europäischer Ebene

Wohnungslosigkeit ist ein auf der europäischen Ebene durchaus viel thematisiertes soziales Problem. Zwar hat die EU-Kommission keine Gesetzgebungs- oder Weisungskompetenzen zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit, und immer wieder wird in diesem Kontext auf das Subsidiaritätsprinzip verwiesen, das einem größeren gesamteuropäischen Engagement gegen Wohnungslosigkeit entgegenstehe. Dennoch haben viele Regelungen und Maßnahmen auf EU-Ebene mehr oder weniger unmittelbaren Einfluss auch auf diesen Bereich. Zu nennen sind hier beispielhaft die Regelungen zur Freizügigkeit innerhalb der EU, die Flüchtlingspolitik, die Sozialrechtscharta, Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs und Fördermaßnahmen von Strukturfonds wie dem Europäischen Sozialfonds, aus dem beispielsweise auch die deutschen EHAP-Projekte gefördert werden,[23] oder dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

Das Europäische Parlament hat zwischenzeitlich zwei Entschlüsse zur Eliminierung von Straßenobdachlosigkeit und zur Entwicklung einer Europäischen Strategie gegen Wohnungslosigkeit verabschiedet.[24] Zudem lassen sich eine ganze Reihe von Resolutionen und Verlautbarungen der Kommission und verschiedener Ausschüsse aufzählen, die Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten zur Reduzierung der Straßenobdachlosigkeit, zur Erarbeitung nationaler Strategien gegen Wohnungslosigkeit, zur Verbesserung der Prävention von Wohnungslosigkeit und des Zugangs von Wohnungslosen zu Wohnraum oder zur Erprobung des Housing First-Ansatzes enthalten.

Besonders hervorzuheben sind die inhaltlichen Empfehlungen der Europäischen Kommission zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit, die sie 2013 in einem Arbeitspapier veröffentlicht hat.[25] Unter der Schirmherrschaft der Belgischen Präsidentschaft fand 2010 eine European Consensus Conference on Homelessness statt, deren Jury ebenfalls eine Reihe von Empfehlungen publiziert hat.[26] Wesentliche Empfehlungen in beiden Papieren betreffen die Entwicklung von Housing Led Strategies, die den Housing First-Ansatz, aber auch weitere Maßnahmen, beispielsweise zur Prävention von Wohnungslosigkeit, umfassen. Schließlich finanziert die Europäische Kommission die bereits erwähnte Dachorganisation FEANTSA und unter deren Regie das European Observatory on Homelessness[27] und fördert damit Lobbyarbeit gegen Wohnungslosigkeit und die Entwicklung der Fachdiskussion auf europäischer Ebene.

Die Realisierung des wünschenswerten und grundsätzlich realisierbaren Ziels, Wohnungslosigkeit in Deutschland zu reduzieren, ihre Entstehung zu vermeiden und Wohnungslose schnellstmöglich in normale Wohnverhältnisse zu (re)integrieren, bleibt jedoch letztlich eine Aufgabe der Kommunen, die dabei stärker noch als bislang von den Landesregierungen und der Bundesregierung unterstützt werden sollten.

Fußnoten

1. Vgl. FEANTSA, ETHOS – European Typology on Homelessness and Housing Exclusion, 1.4.2005, (<http://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology->

- on-homelessness-and-housing-exclusion).
2. Vgl. Bill Edgar et al., Measurement of Homelessness at European Union Level, Brüssel 2007.
 3. Vgl. Rolf Romaus/Susanne Dranaz/Petra Vogl, Obdachlose auf der Straße. Umfang und Struktur alleinstehender Wohnungsloser, die in München "Platte machen", München 1995; Thorsten Schaak, Obdachlose, "auf der Straße" lebende Menschen in Hamburg 2009, Hamburg 2009 (eine neue Erhebung zu diesem Personenkreis im Frühjahr 2018 wurde noch nicht veröffentlicht).
 4. Vgl. BAG W, Pressemitteilung, 14.11.2017. Nach dieser Schätzung lebten ca. 52000 Menschen 2016 ohne jede Unterkunft auf der Straße.
 5. Vgl. Volker Busch-Geertsema/Ekke-Ulf Ruhstrat, Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich oder sozial benachteiligte Haushalte, Bonn 1994.
 6. In den USA werden sowohl die Jahresgesamtzahl als auch die Stichtagszahl der Wohnungslosen für einen jährlichen Bericht an den Kongress ermittelt: 2016 wurde die Stichtagszahl auf Grundlage zahlreicher lokaler "Point-in-Time-Counts" landesweit auf knapp 550000 Personen geschätzt, wogegen die Jahresgesamtzahl knapp über 1421000, also deutlich mehr als das Doppelte, betrug. Vgl. The U.S. Department of Housing and Urban Development, The 2016 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress, December 2017, hier: Part 2: Estimates of Homelessness in the United States, S. XIII.
 7. Vgl. Randall Kuhn/Dennis P. Culhane, Applying Cluster Analysis to Test a Typology of Homelessness by Pattern of Shelter Utilization: Results from the Analysis of Administrative Data, in: American Journal of Community Psychology 2/1998, S. 207–223; Lars Benjaminsen/Stefan B. Andrade, Testing a Typology of Homelessness Across Welfare Regimes. Shelter Use in Denmark and the USA, in: Housing Studies 6/2015, S. 858–876. Für Deutschland steht eine eingehendere Untersuchung über die Dauer von Wohnungslosigkeit noch aus.
 8. Vgl. OECD, Affordable Housing Database, HC3.1 HOMELESS POPULATION, 2017, Table HC 3.1.1, 24.7.2017, (<http://www.oecd.org/els/family/HC3-1-Homeless-population.pdf>); Abbé-Pierre-Foundation/FEANTSA (Hrsg.), Third Overview of Housing Exclusion in Europe 2018, Paris–Brüssel 2018, S. 11.
 9. Vgl. ebd.; Volker Busch-Geertsema et al., Extent and Profile of Homelessness in European Member States. A Statistical Update, European Observatory on Homelessness, Brüssel 2014.
 10. Vgl. Abbé-Pierre-Foundation/FEANTSA (Anm. 8).
 11. Vgl. auch Susanne Gerull, Evictions Due to Rent Arrears. A Comparative Analysis of Evictions in 14 Countries, in: European Journal of Homelessness 2/2014, S. 137–155.
 12. Vgl. Padraic Kenna et al., Pilot Project – Promoting Protection of the Right to Housing – Homelessness Prevention in the Context of Evictions. Final Report, Brüssel 2016.
 13. Vgl. Busch-Geertsema et al. (Anm. 9).
 14. Vgl. Karl-Heinz Ruder, Der polizei- und ordnungsrechtliche Anspruch obdachloser Menschen auf notdürftige Unterbringung. Die wichtigsten Grundsätze des Obdachlosenpolizeirechts – Teil 1, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge (NDV) 4/2017, S. 162–165; Teil 2, in: NDV 5/2017, S. 205–209.
 15. Vgl. Nadine Marquardt, Das Regieren von Emotionen in Räumen des betreuten Wohnens, in: Geographica Helvetica 2015, S. 175–184; dies., Learning to Feel at Home. Governing Homelessness and the Politics of Affect, in: Emotion, Space and Society 2/2016, S. 29–36; Stephan Nagel, Wohn(un)fähigkeit – ein Wiedergänger der Wohnungslosenhilfe, in: Wohnungslos 3–4/2015, S. 82–87.
 16. Vgl. Volker Busch-Geertsema, Housing First – innovativer Ansatz, gängige Praxis oder schöne Illusion? – Teil 1, in: Wohnungslos 1/2017, S. 17–23; Teil 2, in: Wohnungslos 2–3/2017, S. 75–80.

17. Vgl. ders./Jürgen Evers/Ekke-Ulf Ruhstrat, Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2014.
18. Vgl. Bill Edgar/Joe Doherty/Henk Meert, Access to Housing: Homelessness and Vulnerability in Europe, Bristol 2002; Nicholas Pleace/Nora Teller/Deborah Quilgars, Social Housing Allocation and Homelessness, Brüssel 2011.
19. Vgl. Lars Benjaminsen, Policy Review Up-date: Results from the Housing First Based Danish Homelessness Strategy, in: European Journal of Homelessness 2/2013, S. 109–113.
20. Vgl. Nicholas Pleace et al., The Finnish Homelessness Strategy. An International Review, Helsinki 2015.
21. Vgl. Ministry of the Environment, Finland, Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016–2019, Helsinki 2016.
22. Vgl. mit zahlreichen Belegen Busch-Geertsema (Anm. 16).
23. Vgl. Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland (EHAP), 17.2.2017, (<http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziales-Europa-und-Internationales/Europaeische-Fonds/EHAP/ehap.html>).
24. Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Januar 2014 zu einer EU-Strategie zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit, P7_TA(2014)0043.
25. Vgl. Europäische Kommission, Confronting Homelessness in the European Union (Commission Staff Working Document), Brüssel 2013.
26. Vgl. European Consensus Conference, Policy Recommendations of the Jury, Brüssel 2011.
27. Siehe (<http://www.feantsaresearch.org>).



Dieser Text ist unter der Creative Commons Lizenz veröffentlicht. [by-nc-nd/3.0/de/](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>)

Der Name des Autors/Rechteinhabers soll wie folgt genannt werden: [by-nc-nd/3.0/de/](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/)
Autor: Volker Busch-Geertsema für Aus Politik und Zeitgeschichte/bpb.de

Online-URL

<http://www.bpb.de/apuz/270882/wohnungslosigkeit-in-deutschland-aus-europaeischer-perspektive>

Impressum

Diensteanbieter
gemäß § 5 Telemediengesetz (TMG)
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn
redaktion@bpb.de