

Armutsnetzwerk e.V.

Postanschrift:
Senefelder Str. 26
10437 Berlin

Telefon: 030 497 898 79
www.armutsnetzwerk.org
[info @ armutsnetzwerk.org](mailto:info@armutsnetzwerk.org)

Stellungnahme des Armutsnetzwerk e.V.

**zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
(BMAS)**

**für ein Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung
(Wohnungslosenberichterstattungsgesetz)**

Stand: 9.August 2019

1. Vorbemerkungen

Das Armutsnetzwerk begrüßt es ausdrücklich, dass mit dem Wohnungslosenberichterstattungsgesetz erstmals statistische Erhebungen zu Aspekten der Wohnungslosigkeit in Deutschland auf Bundesebene erfolgen sollen. Wir stimmen der Bundesregierung dahingehend zu, dass Wohnungslosigkeit eine besonders schwere Form von Armut und sozialer Ausgrenzung ist und mit einem menschenwürdigen Dasein in einem sozialen Rechtsstaat nicht vereinbar ist.

Wir bedauern, dass zu Beginn ein sehr eng gefasstes Erhebungsfeld gewählt wird und lediglich Personen in Übernachtungsgelegenheiten erfasst werden sollen. Wir wissen auch, dass durch eine reine Zählung zunächst noch niemand geholfen ist.

Daher wird eine weitere Ausgestaltung des Gesetzes erforderlich sein und wir hoffen, dass die Bundesregierung dabei alle mit dem komplexen Problem der Wohnungslosigkeit befassten Akteure einbezieht, insbesondere auch Experten aus eigener Erfahrung, d.h. Organisationen von akut und ehemals wohnungslosen Menschen.

Zu den geplanten Neuregelungen im Einzelnen

2. Zweck der Erhebung; Durchführung (§ 1)

Die geplante Bundesstatistik und die ergänzenden Erhebungen können dazu beitragen das Feld der Wohnungslosigkeit besser zu erfassen. Zwar hat sich die Bundesregierung auch bisher schon in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung mit dem Themenkomplex Wohnungslosigkeit beschäftigt, doch fehlt bisher ein Gesamtüberblick. Es gibt lediglich Ansätze auf kommunaler und Länderebene, die jedoch nicht nach übereinstimmenden Kriterien und Ansätzen stattfinden, sowie Schätzungen u.a. von der BAG W. Insgesamt sind hier die Erhebungsverfahren nicht identisch.

Insofern sind diese Bemühungen zu einer bundeseinheitlichen Wohnungslosenberichterstattung zu begrüßen. Wir begrüßen auch die Ansiedlung beim Statistischen Bundesamt, so dass die Erhebungsverfahren zentral stattfinden und die Ergebnisse Teil der amtlichen Statistik werden.

3. Periodizität und Berichtszeitpunkt (§ 2)

Der Gesetzesentwurf sieht Erhebungen jährlich zum Stichtag 30. September vor und soll erstmals im Jahr 2021 durchgeführt werden.

Die vorgesehene Stichtagsregelung sehen wir kritisch. Aus unserer Sicht wären mindestens zwei Erhebungszeitpunkte erforderlich und auch die Wahl eines Stich-“Tages“ zu überdenken. Hier erscheint uns eine Erhebungswoche sinnvoller. Da zunächst nur Personen erfasst werden sollen, die sich zu dem Stichtag in Unterbringungsmöglichkeiten der Wohnungslosenhilfe befinden, wird sowieso nur ein Teil der Wohnungslosigkeit erfasst. Daher würden wir einen Termin, der in der Kältehilfepériode liegt, zum Start der Erhebung ausdrücklich bevorzugen. Hier könnte der 30. November denkbar sein, ergänzt um einen Stichtag in der wärmeren Jahreszeit, also dem 31. Mai oder 30. Juni.

Mit einem Stichtag können allerdings Effekte auftreten, die den erfassten Personenkreis des Hellfeldes noch weiter einschränken. Bei einem Stichtag werden mindestens in folgenden Fällen wohnungslose Personen nicht erfasst:

- Personen, die sich aus gesundheitlichen Gründen am Stichtag in Krankenhäusern aufhalten
- Personen, die sich kurzzeitig in Haftanstalten befinden oder Ersatzfreiheitsstrafen von wenigen Tagen verbüßen
- Personen ohne gültige Identitätspapiere
- Personen im Ortswechsel in eine andere Wohnungslosenhilfeeinrichtung, die nur tageweise nicht untergebracht sind. Dies stünde in einem Zusammenhang, ob der Stichtag auf Werkstage oder das Wochenende fällt oder nicht.

Mit einer der Durchführung der Erhebung über einen Wochenzeitraum könnten diese Effekte vermindert werden.

Wir schlagen daher vor, als Erhebungszeitraum jeweils die letzte volle Kalenderwoche im November und die letzte volle Kalenderwoche im Mai als Erhebungszeitraum zu wählen.

4. Umfang der Erhebung (§ 3)

Der Referentenentwurf sieht vor die Erhebung zu begrenzen auf Personen, denen wegen Wohnungslosigkeit Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind. Mit der geplanten Statistik werden zunächst nur Daten über Personen erhoben, denen die Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungs-gelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind.

In der Gesetzesbegründung selbst und in zahlreichen Veröffentlichungen zum Thema wird jedoch klar, dass der Begriff von Wohnungslosigkeit wesentlich weiter geht, als der geplante Erhebungsgegenstand.

Wohnungslosigkeit umfasst auch Personen, die ganz ohne jede Unterkunft auf der Straße leben, Personen, die bei Verwandten/Freunden/Bekanntem unterkommen, Personen, die Datschen / Büroräume / Lagerräume, etc. zum „wohnen“ nutzen sowie sich in Haft, in Krankenhäusern, in Heimen oder in Männer-/Frauenhäusern oder als Selbstzahler in Hostels, Billigpensionen und auf Campingplätzen nächtigen.

Diese Einschränkung auf einen Teilbereich der Wohnungslosigkeit erscheint uns völlig unbefriedigend. Es wird dadurch nur das absolute Hellfeld der Wohnungslosigkeit erfasst, mit den Einschränkungen die sich aus der Stichtagsproblematik ergeben. Von einer Wohnungslosenstatistik kann hier kaum gesprochen werden. Vielmehr handelt es sich damit letztlich eher um eine „Belegungs-Erfassung von Wohnungslosenhilfeangeboten“. Es ist noch nicht mal vorgesehen zugleich die Zahl der tatsächlich verfügbaren Übernachtungsplätze der Wohnungslosennotfallhilfe als Vergleichsgröße zu erfassen. Aussagen über eine Bedarfsdeckung im Hellfeld der Wohnungsnotfallhilfe sind nicht möglich. Über das Kriterium „Übernachtung“ sind ebenso Nutzer*innen von Tageseinrichtungen oder präventiven Angeboten zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit von der Erfassung ausgeschlossen.

Daher ist es aus unserer Sicht dringend erforderlich, dass weitergehende Anstrengungen unternommen werden, eine weitgehend komplette Erforschung und Erfassung von wohnungslosen Personen zu erreichen, um tatsächlich eine realitätsnahe Bild der bereits entstandenen Wohnungslosigkeit und auch der Prävention von Wohnungslosigkeit zu erhalten.

Dies soll laut dem Referentenentwurf erfreulicherweise auch unternommen werden. Allerdings bleibt hier die Form und Umfang weitgehend unklar und in die Beliebigkeit, Haushaltslage und Möglichkeiten des Ministeriums gestellt.

Bei der Entwicklung von Forschungsvorhaben zu diesem Zweck erscheint es uns geboten, die Kommunen, die wohlfahrtsverbandlichen Akteure des Feldes und insbesondere auch Bewohnervertretungen, Vertretungen wohnungsloser Menschen und Betroffenenorganisationen mit einzubeziehen.

5. Erhebungsmerkmale (§ 4)

Laut dem Gesetzesentwurf sollen als Erhebungsmerkmale Geschlecht (1), Geburtsmonat und Jahr (2), Staatsangehörigkeit(3), Haushaltstyp (4) und Haushaltsgröße (5) erfasst werden. Zudem sollen Angaben zu den überlassenen Räumen zu Wohnzwecken erhoben werden(6) sowie der Beginn der Überlassung(7) und Gemeindekennzahlen (8).

Die Erfassung demoskopischer Basisdaten erscheint uns sinnvoll. Erkenntnisse über das Geschlecht wohnungsloser Menschen (m/w/d) ermöglichen geschlechterspezifische Auswertungen und auch entsprechende Berücksichtigung bei der Angebots- und Bedarfsentwicklung. Das ist zu begrüßen.

Zum Alter erscheint uns das Geburtsjahr ausreichend.

Bezüglich der Staatsangehörigkeit möchten wir darauf hinweisen, dass diese allein keinerlei qualitativen Aussagewert für die Wohnungslosigkeit der betroffenen Person hat. Wohnungslosigkeit als stärkste Form von Armut, Ausgrenzung und Menschenrechtsverletzung ändert sich nicht nach Staatsangehörigkeiten. Soweit man diese erfassen möchte, liegen dem andere Gründe wie Zuständigkeiten der Finanzierung, aufenthaltsrechtliche Fragen, etc. zugrunde.

Wir regen in jedem Fall an, neben der Erfassung der Staatsangehörigkeit vorallem auch den aufenthaltsrechtlichen Status, bzw. EU-/Nicht-EU-Bürger zu erfassen.

Soweit keine gültigen Identitätsausweise akut vorhanden sind (das betrifft auch deutsche Staatsangehörige / EU-/Nicht-EU-Ausländer, Geflüchtete, etc.) ist das regelmäßig oder zumindest häufig ein Ausschlusskriterium für die Nutzung der Mehrzahl der hier in der Erhebung erfassten Übernachtungsgelegenheiten.

Die Kriterien „Haushaltstyp“ und „Haushaltsgröße“ sind uns mindestens unklar. Es ist fraglich, inwieweit man bei wohnungslosen Personen von „Haushalt“ sprechen kann, zumal die Aufnahmekriterien etlicher Wohnungslosenhilfeeinrichtungen gerade der Begründung eines eigenständigen Haushalts widersprechen.

Ebenso vermuten wir, dass mit „Haushaltstyp“ nicht etwa gemeint ist, ob jemand ein „70-Liter-Rucksackträger“ ist, eine „Trolley-Zieherin“ oder weitgehend ohne jede Habe unterwegs ist. Soweit mit der Kategorie „Haushaltstyp“ die Situation von Haushalten vor Eintritt der Wohnungslosigkeit fortgeschrieben wird, haben wir erhebliche Zweifel an der Aussagekraft.

Der Eintritt und der Fortbestand von Wohnungslosigkeit hat tatsächlich in vielen Fällen familiensprengende und familienzerstörerische Wirkung oder ist selbst Folge von Trennungen. So kommt es bei oder im Verlauf von Wohnungslosigkeit zu unfreiwilligen Veränderungen des Haushaltstyps, sei es durch teils rechtlich fragwürdige Inobhutnahmen von Kindern oder durch Entscheidungen der Betroffenen aufgrund dieser Zwangslage. Oder der Haushaltstyp wird taktisch verändert, um Hilfe zu erlangen. Tatsächlich sind uns Fälle bekannt, wo für Mutter und Kind als „alleinerziehend“ Unterbringung gefunden wird, jedoch nicht für die ganze Familie. Der Vater nächtigt dann in der U-Bahn, im Auto oder auf der Straße. Bei fremduntergebrachten Kindern werden Frauen gelegentlich dennoch als alleinerziehend einquartiert. Umgekehrt ist es nahezu unmöglich als Vater mit Kind Unterbringung in den klassischen Angeboten der Wohnungslosenhilfe zu finden oder nach Eintritt von Wohnungslosigkeit bestehende Umgangsregelungen fortzuführen. Ebenso schwierig ist es für Paare ohne Kinder (mit oder ohne Ehestatus) gemeinsame Unterbringung zu finden.

Uns erscheint es daher sachgerecht, stattdessen zu erfassen, ob und wieviele minderjährige Kinder die wohnungslose Person hat. Das würde es einfach ermöglichen, mehr und realitätsgerechter über die Situation wohnungsloser Familien zu erfahren. Ebenso könnten die Bedarfe für familienspezifische Unterbringung und die Planung von familienfähigen Hilfemaßnahmen besser verstanden werden.

Ein Hinweis sei erlaubt, dass die Inanspruchnahme von Wohnungslosennotfalleinrichtungen auch in einem engen Zusammenhang mit dem Vorhandensein von Haustieren steht. Insbesondere relevant sind Hunde. Da die Mitnahme von Hunden in zahlreichen Wohnungslosennotfalleinrichtungen nicht möglich ist, wird die hier geplante Erhebung die Zahlen dieser wohnungslosen Menschen von vornherein nicht erfassen können.

Die Erhebung des „Beginns der Überlassung“ (7) scheint mit der Erwartung verbunden, damit Aussagen zur Dauer der Wohnungslosigkeit zu erlangen. Dies ist aus unserer Sicht keineswegs der Fall. Vielmehr verbirgt sich hier eine Quelle für potentielle Fehleinschätzungen, da der Beginn einer Raumüberlassung in einer aktuellen Einrichtung in den meisten Fällen nicht deckungsgleich sein wird mit dem eigentlichen Beginn der individuellen Wohnungslosigkeit.

Als letzter Hinweis zu den Erhebungsmerkmalen möchten wir darauf hinweisen, dass wir es für sinnvoll halten, sich bei der Auswahl von Erhebungsmerkmalen perspektivisch an den Erfahrungen anderer europäischer Länder zu orientieren. Eine Wohnungslosenberichterstattung auf europäischer Ebene nach vergleichbaren Erhebungsmerkmalen und -Verfahren erscheint uns erstrebenswert.

6. Verordnungsermächtigung (§6)

Die vorgesehene Verordnungsermächtigung wird von uns ausdrücklich begrüßt. Sie ist nicht nur zur sachgerechten Entwicklung der Erhebungsmerkmale, sondern auch vor dem Hintergrund der Ermöglichung einer europaweit einheitlichen Berichterstattung zu Wohnungslosigkeit sinnvoll.

Da eine Weiterentwicklung der Erhebungsmerkmale und Verfahren offensichtlich angestrebt wird, erscheint die Einrichtung eines Begleitgremiums zur Durchführung des Gesetzes sinnvoll. Hier sollten die Kommunen, die wohlfahrtsverbandlichen Akteure des Feldes und insbesondere auch Vertretungen wohnungsloser Menschen und Betroffenenorganisationen mit einbezogen werden.

7. Schlussbemerkung

Zusammenfassend möchten wir seitens des Armutsnetzwerk mitteilen, dass wir es für einen richtigen Weg halten, die Ausmaße und die Struktur der Wohnungslosigkeit in Deutschland durch eine bundeseinheitliche Berichterstattung aufzuklären. Allerdings sehen wir auch, dass die möglichen Ergebnisse allenfalls die absolute Untergrenze des Problems kenntlich machen können. Wir begrüßen es und setzen Hoffnungen in die konkrete Ausgestaltung, dass über den engen Erhebungsrahmen dieser Zählung hinausgehende Maßnahmen vorgesehen sind, die Aufschluss über diejenigen Personengruppen geben können, die oft noch viel gravierender von der Situation und den Folgen von Wohnungslosigkeit betroffen sind, weil sie eben keine Unterbringung in bestehenden Einrichtungen der Wohnungslosennotfallhilfe und keine Hilfe bei der Wiedererlangung von menschenwürdigen Wohnungen finden.

Allerdings befürchten wir, dass diese weitergehenden Forschungen und Maßnahmen unterbleiben könnten und diese Wohnungslosenberichterstattung mit einer Wohnungslosenstatistik verwechselt werden kann.

Berlin, den 9.August 2019