

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für
Diakonie und Entwicklung e.V.
Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
Telefon: +49 30 652 11-0
diakonie@diakonie.de
www.diakonie.de

Gemeinsame Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu einem Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung (Wohnungslosenberichterstattungsgesetz)

Evangelischer Bundesfachverband
Existenzsicherung und Teilhabe
(EBET) e. V.
Wohnungsnotfall- und
Straffälligenhilfe
Caroline-Michaelis-Str. 1
10115 Berlin
Tel.: (0 30) 65 211-1652
ebet@diakonie.de
www.ebet-ev.de

Die Diakonie Deutschland und der Evangelische Bundesfachverband Existenzsicherung und Teilhabe e.V. (EBET) – Wohnungsnotfall- und Straffälligenhilfe nehmen gemeinsam zum vorgelegten Referentenentwurf Stellung und danken dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales ausdrücklich für die Initiative. Seit Jahren fordert die Diakonie die Einführung einer bundeseinheitlichen Wohnungslosenstatistik, um eine belastbare quantitative Grundlage über die Größenordnung des Problems und die Anzahl von Betroffenen für eine Sozialpolitik gegen Wohnungsnotfälle und Wohnungslosigkeit zu erhalten. Grundlage jeder strukturierten und systematisch angelegten Hilfe ist eine gesicherte Datenbasis, die bisher lediglich zersplittert auf lokales Wissen, regionale Erhebungen und bestenfalls landesweite Erhebungen vorliegt. Mangels Vergleichbarkeit der Erhebungen ist eine bundesweite Erkenntnis daraus nicht zu erzielen.

Insofern wird der Referentenentwurf zum Gesetzesvorhaben einer jährlichen bundesweiten Erhebung grundsätzlich begrüßt. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass mit dem Begriff einer Wohnungslosenberichterstattung nahegelegt wird, dass tatsächlich die Menschen ohne Wohnung Gegenstand der Erhebung sind. In der Begründung des Entwurfs wird auf die Definition des Europäischen Dachverbandes FEANTSA (ETHOS – Europäische Typologie für Wohnungslosigkeit) Bezug genommen, aus dem dort aufgeführten Katalog werden wesentliche Elemente aber ausgespart. Es sollen Daten erhoben werden über Personen, denen zum Stichtag wegen Wohnungslosigkeit Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind. In der geplanten Umsetzung stellt sich die Wohnungslosenberichterstattung als Übernachtungsstatistik für einen Teil der Betroffenen dar. Der vorliegende Gesetzentwurf führt zu einer systematischen Untererfassung wohnungsloser Menschen.

Verschiedene Gruppen Wohnungsloser werden in der geplanten Berichterstattung nicht erfasst. Dies betrifft ausgerechnet die Gruppe der in prekärsten Verhältnissen lebenden Menschen, die nicht mit einer Unterkunft, welcher Art auch immer, versorgt sind. 2018 legten EBET und die Diakonie Deutschland die Ergebnisse der ersten systematischen Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen vor. Die Studie ist repräsentativ für akut wohnungslose erwachsene Menschen, die bundesweit Hilfe in diakonischen Einrichtungen der Wohnungslosen- und Straffälligenhilfe erhalten. Die Studie identifizierte als die vulnerabelste Gruppe Menschen, die auf der Straße oder in ähnlich prekären Wohn- und Übernachtungssituationen leben.

Weitere Gruppen werden von dem vorgelegten Referentenentwurf nicht erfasst: Menschen, die temporär ohne Mietvertrag bei Freunden oder Bekannten geduldet untergekommen sind sowie der gesamte Bereich des ambulant betreuten Wohnens. Diese Personen sind nicht akut wohnungslos, bedürfen aber wohnbegleitender Unterstützung. Sie machen einen beträchtlichen Anteil von Ratsuchenden in den Beratungsstellen der Wohnungsnotfallhilfen aus.

Angaben zur Entstehung der Wohnungslosigkeit oder weiteren sozialen Notlagen sollen nach dem Referentenentwurf nicht erhoben werden, obwohl diese für eine angemessene Politik relevant wären. Insbesondere als Grundlage für sozialpolitisch fundierte Entscheidungen sind belastbare Informationen über das Ausmaß von Wohnungslosigkeit – in einem weiter gefassten Verständnis – in der gesamten Bundesrepublik unerlässlich. Ziel sollte sein, die am meisten ausgegrenzten Personen quantitativ insoweit zu erfassen, dass daraus beispielsweise wohnungspolitische Maßnahmen abgeleitet werden können ebenso wie Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Hilfesysteme für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten insgesamt.

Positiv ist zu bemerken, dass mit dem Referentenentwurf eine Erhebung sowohl der gefahrenabwehrrechtlich untergebrachten Menschen als auch der anderen Notversorgten erreicht werden soll. Der Entwurf lässt auf einen geregelten Beitrag der öffentlichen wie auch freien Träger der Wohnungslosenhilfe hoffen.

Es ist zu begrüßen, dass die Erhebung der Daten zentral durch das Statistische Bundesamt durchgeführt wird. Eine systematische Untererfassung wird dadurch aber noch nicht verhindert.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu § 1 (Zweck der Erhebung; Durchführung)

Als einziger Zweck der Erhebung ist die Zielsetzung der Verbesserung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung genannt, dies ist unzureichend. An dieser Stelle klaffen die Problem- und Zielbeschreibung des Entwurfs und Artikel 1 Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung und § 1 (Zweck der Erhebung; Durchführung) erheblich auseinander. Mindestens die Gewinnung von Datengrundlagen für die aktive Eingrenzung von Armut und sozialer Ausgrenzung sollte als Zielsetzung aufgenommen werden. Ziel sollte sein, die am meisten ausgegrenzten Personen mengenmäßig insoweit zu erfassen, dass daraus beispielsweise wohnungspolitische Maßnahmen abgeleitet werden können ebenso wie Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Hilfesysteme für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten insgesamt.

Zu § 2 (Periodizität und Berichtszeitpunkt)

Eine Stichtagserhebung ist mit relativ geringem Aufwand verbunden, deren Aussagekraft ist aber begrenzt. Jahresgesamtzahlen bilden die Situation, insbesondere wenn es sich um jahreszeitlich schwankende Größen handelt, besser ab. Eine Stichtagserhebung im September jedes Jahres führt erwartungsgemäß zu einer größeren systematischen Untererfassung betroffener Menschen als ein Stichtag in der kalten Jahreszeit. Im Winter werden Notübernachtungen in stärkerem Umfang in Anspruch genommen, und die Maßnahmen der Kältehilfen in den Großstädten leisten Erfrierungsschutz für Menschen, die im restlichen Jahr keine offizielle Stelle aufsuchen. Das perspektivische Ziel einer umfassenderen Erfassung der Lebenslage Wohnungslosigkeit sollte deshalb weiterverfolgt werden, wie es auch in § 9 anklingt.

Zu § 3 (Umfang der Erhebung, Definition)

Es sollen nur wohnungslose Menschen erfasst werden, die zu einem Stichtag untergebracht sind. Dies bedeutet, dass weder die prekärste Zielgruppe, Menschen, die auf der Straße leben, noch diejenigen, die vorübergehend bei Freunden oder Bekannten ohne Mietvertrag geduldet mitwohnen, oder Menschen mit Wohnunterstützungsbedarf in Maßnahmen des ambulant betreuten Wohnens mitgezählt werden. Bei Personen, die in Frauenhäusern, Jugendhilfeeinrichtungen, Psychiatrien oder Flüchtlingsunterkünften untergebracht sind, befinden sich in größerem Umfang auch

solche, die dort wegen fehlender Vermittlungsmöglichkeit in normalen Wohnraum länger verbleiben müssen als fachlich indiziert. Insofern ist zu bedauern, wenn der Referentenentwurf alle Personen in solchen Einrichtungen generell ausschließt.

(Diakonische) Fachberatungsstellen erfassen nicht nur die von ihnen wohnversorgten Wohnungslosen, sondern auch eine beträchtliche Zahl an sonstigen Wohnungsnotfällen. Diese Daten zu integrieren würde ein realistischeres Gesamtbild ergeben. Der Aufwand einer Erfassung anderer als der im Entwurf genannten Personen ist erheblich, aber für eine umfassende Betrachtung der Lebenslage Wohnungslosigkeit unerlässlich. Mindestens in einer Länderstatistik zur Wohnungslosigkeit (NRW) sind diese Personen erfasst, wenn die Datengewinnung auch nicht auf bundesweite Verhältnisse übertragen werden kann.

Nach dem vorgelegten Gesetzentwurf wird eine Berichterstattung entstehen, die konstruktionsbedingt eine systematische Untererfassung und damit eine erhebliche Dunkelziffer mit sich bringt. Zu hoffen ist, dass die Berichterstattung zu wohnungslosen Menschen über die avisierte Begleitforschung (§ 9) fundiert werden kann.

Zu § 4 (Erhebungsmerkmale)

In der Praxis dürfte es vor allem im Bereich der Notunterkünfte und anderen niedrighschwelligen Angeboten aus Gründen der fehlenden Verständigungsmöglichkeit mit Betroffenen zu erheblichen Problemen bei der Datenerhebung der Parameter 1-3 kommen. Gründe sind die psychische Konstitution der Untergebrachten ebenso wie fehlende Deutschkenntnisse.

Zu § 9 (Ergänzende Berichterstattung)

Der Referentenentwurf hat in der Begründung das Problem der Untererfassung aufgegriffen und schlägt zur Deckung dieser Lücken eine regelmäßige empirische Forschung als Begleitforschung vor. Es ist zu begrüßen, dass über eine ergänzende Berichterstattung Daten zu Umfang und Struktur anderer Formen von Wohnungslosigkeit gewonnen werden sollen. Der Referenzrahmen sollte dafür die von FEANTSA benannte Typologie ETHOS sein.

Es fehlen Aussagen zu konkreten Inhalten dieser Begleitforschung wie zu deren Rahmenbedingungen. Unklar bleibt in der Begründung zum Entwurf der Hinweis, dass die gewonnene Datengrundlage mindestens alle zwei Jahre aktualisiert wird – soweit die Evaluation der Forschungsvorhaben nicht zu anderen Schlüssen führt.

Abschließend ist anzuregen, dass bei allen künftigen Forschungsvorhaben wohnungslose Menschen an der Konzeptionierung beteiligt werden sollten. Betroffenenpartizipation lässt interessante Perspektivverschiebungen erwarten.

Berlin, 8. August 2019

Maria Loheide

Vorstand Sozialpolitik
Diakonie Deutschland

Dr. Jens Rannenberg

Vorstand Ev. Bundesfachverband
Existenzsicherung und Teilhabe e.V.