

2. August 2019

## **Stellungnahme des SoVD zum Referentenentwurf zur Wohnungslosenberichterstattung**

### **1 Zusammenfassung des Referentenentwurfs**

Bisher konnte die Bundesregierung im Rahmen der Armut- und Reichtumsberichterstattung nur sehr eingeschränkt und auf Grundlage von Schätzungen zur Größenordnung des Problems der Wohnungslosigkeit berichten. Mit dem Referentenentwurf soll eine Basis für eine bundesweite Erhebung gelegt werden, um den Personenkreis der Wohnungslosen besser identifizieren und in der Folge entsprechende sozialpolitisch fundierte Entscheidungen treffen zu können.

Wohnungslosigkeit besteht nach dem Referentenentwurf bei fehlender Wohnung oder wenn eine Wohnung für die Haushaltsmitglieder weder mietvertraglich noch durch Pacht oder Eigentum abgesichert ist. Die Erhebung soll Personen umfassen, denen aufgrund von Maßnahmen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbänden Räume zu Wohnzwecken oder Übernachtungsmöglichkeiten überlassen werden, sowie Personen, die Angebote von freien Trägern der Wohnungslosenhilfe oder gewerbliche Anbietern zum Erhebungs-Stichtag (30. September) nutzen. Die jährliche Erhebung soll erstmals 2021 durchgeführt werden.

Neben dieser amtlichen Statistik sieht der Referentenentwurf eine ergänzende Berichterstattung vor. Die Bundesregierung soll dazu verpflichtet werden, dass Daten über Umfang und Struktur der Formen der Wohnungslosigkeit gewonnen werden, die nicht in amtlichen Statistiken erfasst sind. Das sind z.B. Personen, die auf der Straße leben oder bei Freunden/Bekanntem vorübergehend untergekommen sind. Auf dieser Grundlage soll das BMAS mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über Umfang und Struktur der Wohnungslosigkeit veröffentlichen.

## 2 SoVD Gesamtbewertung

Die Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung ist aus SoVD-Sicht sehr zu begrüßen. Es ist unerlässlich, bundesweit Daten mit dem Ziel zu erheben, ein detailliertes Bild der Lebenslagen betroffener Wohnungsloser zeichnen zu können.

In der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage zum gesellschaftlichen Ausmaß von Obdach- und Wohnungslosigkeit vom 24.10.2018 (Drucksache 19/5288) berichtet die Bundesregierung, dass nach Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) für das Jahr 2016 „nur ein Prozent der Bevölkerung“ wohnungslos gewesen sei. Die kürzlich herausgegebenen Zahlen der BAG W für das Jahr 2017, die auf einem neuen Schätzmodell basieren, fallen zwar geringer aus als 2016 (860.000 Menschen), 650.000 wohnungslose Menschen sind aber nach wie vor eine besorgniserregende Zahl – dies entspricht in etwa der Einwohnerzahl Stuttgarts.

Wohnungslose Personen sind in besonders drastischer Weise von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffen. Meist sind wohnungslose Menschen nicht nur vom Wohnungs- sondern ebenso vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Die medizinische Versorgung ist nicht mehr sichergestellt. Wohnungslose Menschen erleben Stigmatisierung und Diskriminierung – soziale Teilhabe ist kaum mehr möglich.

In Städten und Metropolregionen konkurrieren Studierende, Alleinerziehende, Menschen mit schlecht bezahlten Jobs, Arbeitssuchende, Rentner\*innen, Menschen mit Behinderungen, Geflüchtete um wenig bezahlbaren Wohnraum. Das Wohngeld und die Kosten der Unterkunft müssen jährlich an die Energiekosten-, Mietpreis- und Einkommensentwicklung angepasst werden. Die Richtlinien zu den Kosten sind hier in vielen Kommunen zu knapp bemessen. Es setzt eine Verschuldungsspirale ein, die zum Verlust der Wohnung führen kann. Junge Menschen sind hiervon aufgrund der strikten Hartz-IV-Sanktionsregelungen für unter 25-Jährige in besonderer Weise betroffen. Wer einmal Miet-, Energie- oder weitere Schulden hat, kann auf dem heutigen Wohnungsmarkt kaum bestehen.

Menschen müssen sich Wohnen leisten können. So tragen u.a. eine deutliche Anhebung des Mindestlohns, die Zurückdrängung prekärer Beschäftigung, eine Stärkung von Tarifverträgen sowie die Rückkehr zu armutsfesten Renten dazu bei, dass Mieten bezahlbar sind und Wohnungslosigkeit vorgebeugt wird. Davon würden insbesondere Frauen profitieren, die häufiger in prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten und folglich geringere Löhne und Renten beziehen.

Sozialer Wohnungsbau muss gestärkt und rasante Mietpreissteigerungen müssen wirksam eingeschränkt werden. Klar ist für den SoVD daher, dass aus den Ergebnissen der amtlichen Statistik und der ergänzenden Berichterstattung (sozial)politische Schritte folgen müssen. Es müssen Bedarfe identifiziert, gezielte Präventionsmaßnahmen ergriffen sowie eine bedarfsgerechte Anpassung der Hilfen bei Wohnungslosigkeit vorgenommen werden.

### **3 Zu ausgewählten Regelungen im Einzelnen**

#### **a) Periodizität und Berichtszeitpunkt**

---

Nach Artikel 1 § 2 soll die Erhebung für die amtliche Statistik jährlich zum Stichtag 30. September durchgeführt werden. Die erste Erhebung ist für 2021 geplant.

SoVD-Bewertung: Eine periodische Erhebung ist grundsätzlich zu begrüßen, um die Entwicklungen und Veränderungen bei Wohnungslosigkeit im Zeitverlauf nachvollziehen zu können. Der SoVD regt jedoch an, den Erhebungsstichtag in den Winter zu legen. Gerade in den Kältemonaten bedeutet Wohnungs- und insbesondere Obdachlosigkeit für Betroffene eine besonders existenzbedrohende Situation. Es ist anzunehmen, dass Wohnungslose in diesen Monaten auch verstärkt Beratungsstellen und Facheinrichtungen aufsuchen. Zu überlegen wäre außerdem, die Erhebung zweimal im Jahr durchzuführen – einmal in den Sommer- und einmal in den Wintermonaten, um periodische Veränderungen aufgrund der Jahreszeiten dokumentieren zu können.

Zu prüfen wäre auch, ob nicht schon zum Ende des Jahres 2020 die erste Erhebung erfolgen könnte. Insbesondere aufgrund der existenziellen Bedrohung, der wohnungslose Menschen ausgesetzt sind, muss es von höchster Priorität sein, den Erkenntnisgewinn zur Wohnungslosenproblematik so schnell wie möglich zu generieren, um zügig gezielte Maßnahmen implementieren zu können.

#### **b) Personenkreis: Amtliche Statistik und Ergänzende Berichterstattung**

---

Im Referentenentwurf wird in Artikel 1 § 3 Absatz 1 und 3 definiert, dass für die Statistik Daten von Personen erhoben werden sollen, denen Räume zu Wohnzwecken wegen Wohnungslosigkeit oder Übernachtungsmöglichkeiten auf Basis von Maßnahmen der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbänden zur Verfügung gestellt werden, z.B. Not- oder Gemeinschaftsunterkünfte, gewerbliche Einrichtungen oder Normalwohnungen – sofern kein individueller Mietvertrag abgeschlossen wird. Erfasst werden auch solche Personen, denen Plätze in (teil-)stationären Einrichtungen bzw. im „Betreuten Wohnen“ der Wohnungshilfe freier Träger Wohnräume oder Übernachtungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Es werden also solche Personen erfasst, die in Räumen aus der öffentlichen Hand nächtigen, solche die in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe freier Träger übernachten und denen in gewerblichen Unterkünften (Pensionen, Hostels, etc.) als Wohnungslose Räume überlassen werden. Das schließt Personen in (teil-)stationären Einrichtungen aus, die sich nicht dort aufhalten, um Obdachlosigkeit abzuwenden – z.B. Bewohner\*innen von Pflegeeinrichtungen oder Frauen (mit ihren Kindern) in Frauenhäusern.

Nach Artikel 1 § 9 Absatz 1 des Referentenentwurfs sollen wohnungslose Personen, die nicht von der amtlichen Statistik erfasst werden, in der ergänzenden Berichterstattung Berücksichtigung finden. Im Allgemeinen Teil des Referentenentwurfs wird dieser Personenkreis in der Definition von Wohnungslosen aufgeführt. Das sind z.B. Selbstzahler in Billigpensionen, Wohnungslose, die bei Verwandten, Freunden oder Bekannten unterkommen oder ohne jegliche Unterkunft auf der Straße leben.

SoVD-Bewertung: Aus SoVD-Sicht ist es nicht unproblematisch, dass genau die Personengruppe aus der amtlichen Statistik fällt, die in ihrer Notsituation keine Unterstützung erfahren, da aufgrund von fehlendem Wohnraum oder fehlenden Übernachtungsmöglichkeiten durch Länder, Gemeinden oder durch freie Träger keine Hilfe angeboten werden kann. Die empirische Ausgestaltung der amtlichen Statistik darf nicht dazu führen, dass lediglich der Bestand von Notfallwohnungen bzw. Übernachtungsmöglichkeiten bzw. die Inanspruchnahme erfasst wird ohne auch diejenigen zu berücksichtigen, die aufgrund einer Vollbelegung einer Wohneinrichtung zurückgewiesen werden (Dunkelziffer/verdeckte Wohnungslosigkeit). Das Ausmaß der Wohnungslosenproblematik, so die Sorge des SoVD, würde so statistisch klein gehalten und nicht den tatsächlichen Personenkreis der Wohnungslosen adäquat abbilden.

Daher spricht sich der SoVD dafür aus, dem Beispiel der Wohnungsnotfall-Berichterstattung in Nordrhein-Westfalen zu folgen. In der Statistik werden auch solche Personen erfasst, zu denen im Laufe des Monats Juni (Erhebungstichtag in NRW: 30. Juni) in ambulanten Fachberatungsstellen der Wohnungslosenhilfe Beratungskontakt bestand. Um Überschneidungen mit der Wohnungslosenerhebung bei den Kommunen zu vermeiden, werden diejenigen Wohnungslosen, die bereits durch ordnungsrechtliche Verfügung untergebracht sind, hier nicht ausgewiesen. Die Einrichtungen/Fachberatungsstellen werden angehalten, Rücksprache mit anderen örtlichen Einrichtungen zu halten, um Doppelerfassungen von Wohnungslosen zu vermeiden, die sich gleichzeitig bei mehreren Stellen vorgestellt haben. Die Einrichtungen der Gemeinden, Kommunen sowie die freien Träger und der gewerblichen Anbieter müssen angehalten werden auch Personen zu erfassen, denen aufgrund von einer Unterdeckung des Bedarfs keine Wohn- oder Übernachtungsräume angeboten werden können. Entsprechende gegenseitige Rücksprachen, um Doppelerfassungen zu vermeiden, würden auch hier gelten. Auf diese Weise würden in der amtlichen Statistik auch Personen erfasst, die von Wohnungslosigkeit ganz unmittelbar betroffen sind und denen kein Wohnraum zur Verfügung gestellt werden konnte. Dieser Teil der Erfassung muss bei betroffenen Wohnungslosen auf freiwilliger Basis erfolgen, um die Hemmschwelle für eine Inanspruchnahme des Beratungsangebotes nicht unnötig zu erhöhen. Die Interessen der Betroffenen sind stets zu wahren.

Eine ergänzende Berichterstattung, in der ein größerer Personenkreis erfasst wird, z.B. auch von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen, begrüßt der SoVD. Die soziale Ausgrenzung von Wohnungslosen führt häufig dazu, dass Wohnungslosigkeit gänzlich verdeckt bleibt – insbesondere bei Frauen. Aus Scham wird von Betroffenen häufig keine Beratungsstelle aufgesucht. Wohnungslose Frauen haben in ihrer Kindheit häufig physische und / oder psychische

Gewalt erfahren. Wohnungslose Mütter leiden oft besonders darunter, dass sie ihre Kinder nicht bei sich haben können. Denn für obdachlose Mütter und deren Familien gibt es kaum spezifische Unterbringungsmöglichkeiten. Betroffene Frauen schämen sich häufig ihrer Lebenslage und versuchen, diese nach außen zu verbergen. Weil die meisten Tagesaufenthaltsstätten noch ausschließlich für Männer konzipiert sind, meiden viele Frauen zudem diese Stätten.

Die amtliche Statistik sieht auch keine Erfassung der in Frauenhäusern lebenden Frauen (mit ihren Kindern) vor, auch wenn de facto eine Rückkehr in die angemieteten Wohnräume aufgrund von häuslicher Gewalt unmöglich ist. Der SoVD regt an zu prüfen, diesen Personenkreis in die amtliche Statistik aufzunehmen.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob eine Erfassung dieses Personenkreises, der sich an keine Beratungsstellen wendet und nicht sichtbar ist (insbesondere bei vorübergehender Unterkunft bei Freunden/Bekanntem/Familie) im Rahmen der ergänzenden Berichterstattung möglich ist. Der SoVD regt an dabei besonders vulnerable Personengruppen, wie Frauen, wohnungslose Familien und Alleinerziehende, pflegebedürftige Wohnungslose und Menschen mit Behinderungen und starken psychischen Beeinträchtigungen im Blick zu behalten. Es muss eine Schätzung in die ergänzende Berichterstattung einbezogen werden, um einer Unterdeckung des Bedarfs an (frauen)spezifischen und niedrigschwelligen (Hilfs-)Angeboten und entsprechender Forschung entgegenzuwirken.

### **c) Erhebungsmerkmale**

---

Artikel 1 § 4 definiert die Erhebungsmerkmale der amtlichen Statistik. Neben Geschlecht, Geburtsmonat und Geburtsjahr, Staatsangehörigkeit, Haushaltstyp, Haushaltsgröße und Art der Überlassung von Räumen, soll auch das Datum des Beginns der Überlassung der Räume/Übernachtungsmöglichkeit und die Gemeinde nach Gemeindeschlüssel erhoben werden.

Im Referentenentwurf wird das Ziel angeführt, die Wissensbasis im Bereich Wohnungslosigkeit zu erweitern, um in der Folge politische Entscheidungen treffen und damit die Ursachen für die Wohnungslosigkeit bekämpfen zu können.

SoVD-Bewertung: Der SoVD regt an, zu diesem Zweck nicht nur wie schon angeführt den zu erhebenden Personenkreis zu erweitern, sondern auch weitere Erhebungsmerkmale hinzuzufügen: Die bestehende Dauer der Wohnungslosigkeit sollte ebenso erhoben werden wie auch der Erwerbsstatus. Forschungsergebnisse zeigen, dass immer mehr Erwerbstätige von Wohnungslosigkeit betroffen sind. Dieses Ergebnis ist besorgniserregend und führt vor Augen, wie angespannt der Wohnungsmarkt ist. Der jahrzehntelange Rückgang von sozialem Wohnungsbau hat tiefe Spuren hinterlassen. Besonders betroffen sind von der Wohnraumproblematik auch Menschen mit Behinderungen, die bei einer körperlichen Behinderung auf barrierefreien Wohnraum angewiesen sind. Schätzungen gehen von 1,6 Millionen fehlenden barrierefreien

Wohnungen aus. Der SoVD setzt sich daher mit Nachdruck dafür ein, Barrierefreiheit nach DIN-Standards für eine größere Zahl von Wohnungen zu verwirklichen und barrieregeduzierten Wohnungsbau in allen Neubauten als Standard zu etablieren. Finden Menschen mit einer körperlichen Beeinträchtigung schon auf dem normalen Wohnungsmarkt keinen Zugang, kämpfen Sie als Wohnungslose weiterhin mit Barrieren: Denn (Not-)Unterkünfte erfüllen meist ebenso wenig die Mindestanforderungen zur Barrierefreiheit. Der SoVD regt daher an, dass in der amtlichen und ergänzenden Erhebung auch erfasst wird, ob die wohnungslose Person behinderungsspezifische Bedarfe hat. So könnten die behinderungsspezifischen Bedarfe identifiziert werden und bei Präventionsmaßnahmen und in der sozialpolitischen Ausgestaltung der Wohnungslosenhilfe berücksichtigt werden.

Denkbar wäre auch, dass die auskunftspflichtigen Stellen auf freiwilliger Basis die Gründe für die Wohnungslosigkeit bei den Betroffenen für die amtliche Statistik abfragen, um die Ursachen der Wohnungslosigkeit bestimmen zu können.

Der SoVD setzt sich dafür ein, einen möglichst breiten Personenkreis der Wohnungslosen in der amtlichen Statistik zu erfassen (siehe b) Personenkreis: Amtliche Statistik und ergänzende Berichterstattung). Auch Personen, die in dem Monat der Erhebung ein Beratungsangebot bei Facheinrichtungen wahrgenommen haben oder von Einrichtungen nicht aufgenommen werden konnten, sollen – auf freiwilliger Basis bei den Betroffenen – erfasst werden. Entsprechend müssen bei Artikel 1 § 4 Absatz 6 bei der „Art der Überlassung von Räumen zu Wohnzwecken“ Änderungen vorgenommen werden. Die „Art der Unterkunft“ müsste neben den angeführten Optionen, um Unterkunft bei „Bekanntem/Freunden“, „Familie“, „Sonstiges“ und „ohne Unterkunft“ ergänzt werden.

#### **d) Verordnungsermächtigung**

---

Artikel 1 § 6 des Wohnungslosenberichterstattungsgesetzes regelt, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung zusätzliche Erhebungsmerkmale und eine weitere Differenzierung der Erhebungsmerkmale festzulegen.

SoVD-Bewertung: Der SoVD begrüßt, dass im Rahmen einer Verordnungsermächtigung auf aktuelle Entwicklungen und Beobachtungen bei der Problematik der Wohnungslosigkeit durch das BMAS effizient und schnell reagiert werden kann. Der SoVD regt aber an, Verbände, Einrichtungen und weitere zivilgesellschaftliche Akteure der Wohnungslosenhilfe in den Prozess einzubeziehen. Als direkte Ansprechpartner\*innen für Betroffene liegt hier eine besondere Fachexpertise vor, die für die Konkretisierung bei den Erhebungsmerkmalen unerlässlich ist.

#### **e) Ergänzende Berichterstattung**

---

Nach Artikel 1 § 9 soll eine ergänzende Berichterstattung eingeführt werden, die wohnungslose Personen erfasst, die keinen Eingang in die amtliche Statistik finden, z.B. Menschen, die

auf der Straße leben. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales soll regelmäßig, mindestens alle zwei Jahre, einen Bericht über Umfang und Struktur der Wohnungslosigkeit dieser Personengruppe veröffentlichen.

SoVD-Bewertung: Der SoVD begrüßt eine ergänzende Berichterstattung mit dem Ziel, ein differenziertes Bild der Wohnungslosenproblematik zu erhalten. Hierbei ist jedoch nicht ersichtlich, in welche Richtung die ergänzende Berichterstattung zielt. Aus diesem Grund müssen hier weitere Konkretisierungen vorgenommen werden.

Im Referentenentwurf wird darauf verwiesen, dass Daten über Umfang und Struktur von Straßenobdachlosigkeit nach vorliegenden Erfahrungen schwer zu gewinnen seien. Das trifft auch auf andere Personengruppen zu, z.B. wohnungslose Menschen, die bei Privatpersonen unterkommen. Diese empirische Herausforderung darf jedoch nicht dazu führen, dass diese Personengruppen nicht erfasst bzw. nicht geschätzt werden. Sie sind Teil des Personenkreises der Wohnungslosen – ihre Lebensrealität muss Eingang in die Forschung finden, um ein möglichst realitätsnahes Bild der Problematik zu erhalten.

Aus SoVD-Sicht sollte der Bericht zur ergänzenden Berichterstattung jedoch zeitlich nicht von der amtlichen Statistik abgekoppelt sein, um ein Gesamtbild von Umfang und Struktur der Wohnungslosenproblematik in der Bundesrepublik in jedem Jahr zeichnen zu können.

#### **4 Zusammenfassung**

Der SoVD begrüßt grundsätzlich die mit dem Referentenentwurf angestrebte Wohnungslosenberichterstattung. Aus SoVD-Sicht ist es jedoch nicht unproblematisch, dass genau die Personengruppe aus der amtlichen Statistik fällt, die in ihrer Notsituation keine Unterstützung erfährt, da aufgrund von fehlendem Wohnraum oder fehlenden Übernachtungsmöglichkeiten durch Länder, Gemeinden oder durch freie Träger keine Hilfe angeboten werden kann. Der SoVD regt außerdem an, einen Erhebungstichtag in den Winter zu legen. Wohnungslosigkeit führt in den Kältemonaten zu einer besonders drastischen Existenznot und es ist anzunehmen, dass Beratungsstellen eher aufgesucht werden – der Umfang von Wohnungslosigkeit kann so adäquater abgebildet werden. Des Weiteren ist es dem SoVD ein besonderes Anliegen, für besonders vulnerable Personengruppen zu sensibilisieren. Das sind insbesondere (alleinerziehende) Frauen, Familien mit Kindern, Menschen mit Behinderungen/Beeinträchtigungen oder pflegebedürftige Wohnungslose. Häufig sind diese Personengruppen aufgrund von verdeckter Wohnungslosigkeit nicht sichtbar.

Berlin, den 2. August 2019

DER BUNDESVORSTAND