

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosen- berichterstattung (Wohnungslosenberichter- stattungsgesetz)

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand für Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartnerin für den DCV
Dr. Birgit Fix
Telefon-Durchwahl 030 284 447-78
Telefax 030 284 44788-88
birgit.fix@caritas.de

Ihre Ansprechpartner für die KAG W
Stefan Kunz
Telefon-Durchwahl 0761 200-378
stefan.kunz@caritas.de

www.caritas.de

Datum 5. August 2019

Zusammenfassung

Der Deutsche Caritasverband (DCV) und seine Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (KAG W) begrüßen sehr, dass die Bundesregierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf die Einführung einer regelmäßigen Wohnungslosenberichterstattung beginnen möchte.

Der Referentenentwurf sieht den Einstieg in eine bundesweite Wohnungslosenstatistik und ergänzend eine mindestens zweijährige Berichterstattung vor. Die Statistikerhebung soll erstmalig im Jahr 2021 durchgeführt werden. Die Berichterstattung soll sich - zumindest zu Beginn - wesentlich auf Forschungsvorhaben stützen. Explizites Ziel des Gesetzes ist es, die Wissensbasis im Bereich Wohnungslosigkeit für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung zu vergrößern. Unter Einbeziehung von Wissenschaft und Fachverbänden soll eine qualifizierte Datenbasis geschaffen werden. Der DCV und seine KAGW unterstützen dieses Vorhaben nachdrücklich und werden es fachlich intensiv begleiten.

Wohnungslosigkeit ist eine besonders sichtbare Form der Exklusion. Wohnungsverlust steht oft am Ende einer Verkettung vielfacher Problemlagen: Dabei gehören Mietschulden zu den wichtigen Auslösern von Wohnungslosigkeit (Busch-Geertsema 2018: S. 18). Aus der Praxis der Wohnungslosendarbeit wissen wir: Häufig sind Belastungen wie Arbeitsplatzverlust, Krankheit, Suchtprobleme, Betroffenheit von häuslicher Gewalt oder Trennung von der Lebenspartner_in Teil des Prozesses, der zur Wohnungslosigkeit führt und/oder diese verstetigt (vgl. auch Dittmann/ Drilling 2018: S. 287). Der DCV und seine KAG W beobachten in der praktischen Arbeit, dass einmal wohnungslos gewordene Personen auf angespannten Wohnungsmärkten kaum eine Chance auf eine neue Wohnung haben. Eigener Wohnraum gehört jedoch zu den Grundbedürfnissen des Menschen nach Sicherheit, Schutz, Erholung und Intimität. Eine repräsentative Befragung im Rahmen der 2018 vom Deutschen Caritasverband durchgeführten Jahres-

kampagne „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“ (DCV 2018) hat gezeigt, dass drei von vier Befragten die Gewährleistung des Menschenrechts auf Wohnen für eine vordringliche Aufgabe halten. Die Bundesregierung setzt mit dem Ansinnen, eine regelmäßige, empirisch fundierte Wohnungslosenberichterstattung zu beginnen, ein wichtiges politisches Signal für die Ursachenbekämpfung und Prävention von Wohnungslosigkeit. Auf diese Weise werden zusammen mit der ergänzenden Berichterstattung Daten und Erkenntnisse bereitgestellt, die eine fundierte Grundlage für die notwendige fach- und ressortübergreifende Maßnahmenplanung in den Kreisen und kreisfreien Städten sind und damit einen zentralen Beitrag zur Überwindung von Wohnungslosigkeit leisten können. Zudem wird die Datengrundlage für die in jeder Legislaturperiode vorgesehene Armuts- und Reichtumsberichterstattung durch das Vorhaben deutlich verbessert. Sozialpolitische Maßnahmen zur Armutsbekämpfung auf Ebene von Bund, Ländern und vor allem der Kommunen, die in Deutschland sehr weitgehende Verpflichtungen zur Unterbringung haben und bedeutende Akteure im sozialen Wohnungsbau sind, können auf einer solchen Basis weiterentwickelt werden.

Im Bereich der Statistik sieht der Referentenentwurf vor, in einem ersten Schritt Daten über Personen zu erheben, denen zum Stichtag 30. September wegen Wohnungslosigkeit Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind (§ 3). Wichtig wäre es, diese anfängliche Eingrenzung der Erhebung auf eine bestimmte Gruppe wohnungsloser Menschen auch begrifflich im Namen der Statistik, die in § 8 Abs. 4 „Wohnungslosenstatistik“ genannt wird, transparent zu machen. Denkbar wäre es, von einer „Statistik institutionell bei Kreisen und kreisfreien Städten, freien Trägern und gewerblichen Anbietern untergebrachter wohnungsloser Personen (kurz: „Wohnungslosenunterbringungsstatistik“) zu sprechen.

Der DCV und seine KAG W bitten darum, dass alle Anstrengungen unternommen werden, eine Ausweitung der Statistik auf alle Formen der Wohnungslosigkeit zügig voranzutreiben. Eine integrierte Maßnahmenplanung in Städten und Gemeinden ist nur möglich, wenn gute Kenntnisse über Ausmaße und Strukturen der Wohnungslosigkeit bekannt sind. Eine umfassende Statistik wäre ein wichtiger Seismograf für gesellschaftliche Entwicklungen: Sie würde Daten über die Bedarfe Wohnungsloser und von Wohnungsnot Betroffener liefern, zugleich Erkenntnisse über Entwicklungen auf den regionalen Wohnungsmärkten ermöglichen und aktuelle Hinweise auf möglicherweise bestehende nicht intendierte Nebenwirkungen von Regelungen der Sozialgesetzgebung und anderer Rechtskreise geben.

Zu einzelnen Punkten des Entwurfs im Detail.

1. Zweck der Erhebung und Durchführung (§ 1)

Die Bundesregierung beschäftigt sich regelmäßig mit dem Thema Wohnungslosigkeit im Armuts- und Reichtumsbericht, welcher in jeder Legislaturperiode veröffentlicht wird. Ziel des Gesetzesvorhabens ist es, die Datengrundlage für diesen Bericht zu verbessern. Gegenwärtig greift der Bericht auf Daten der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) zurück, die teilweise auf Schätzungen beruhen. Aus Sicht des DCV und seiner KAG W ist es sehr wichtig, gesellschaftliche Zusammenhänge und Dynamiken der Wohnungslosigkeit besser zu erfassen und zu verstehen, damit auf dieser Grundlage auch die Unterstützungssysteme

zielgenauer ausgerichtet und die Ursachenbekämpfung und Prävention effektiver gestaltet werden können. Die geplante Bundesstatistik und die ergänzende Berichterstattung leisten hierzu einen wichtigen Beitrag.

Vorgesehen ist die zentrale Durchführung der Statistik durch das Statistische Bundesamt. Eine Alternative könnte eine einheitliche Durchführung durch die Statistischen Ämter auf Landesebene sein. Der Referentenentwurf beschreibt hier jedoch schon die Hürden:

1. Es existieren bislang nicht in allen Ländern solche Statistiken.
2. Es ist nicht zu erwarten, dass alle Länder im Bundesgebiet hier zeitnah aktiv werden, wenn sie nicht vom Bundesgesetzgeber dazu verpflichtet werden.
3. Die Erhebungsverfahren in den Ländern mit Wohnungsnotfallstatistiken sind bisher nicht identisch.

Notwendig wäre eine gesetzliche Verankerung in allen Bundesländern, die sicherstellt, dass die Daten in einheitlicher Weise erhoben werden. Aus Sicht des DCV und seiner KAG W muss eine bundesweite Erhebung zügig auf Grundlage eines einheitlichen, qualitätsgesicherten Verfahrens in Angriff genommen werden. Eine zentrale Durchführung durch das Statistische Bundesamt, die im Referentenentwurf vorgesehen ist, stellt dies zeitnah sicher.

2. Periodizität und Berichtszeitpunkt (§ 2)

Die Statistik soll zum 30. September eines jeden Jahres ab 2021 erhoben werden. Die Stichtage in bisher existierenden Ländererhebungen sind heterogen. Nordrhein-Westfalen und Bayern erheben zum Stichtag 30. Juni. In Rheinland-Pfalz ist künftig eine jährliche Erhebung zum 30. September geplant (Pressemeldung Bätzing-Lichtenthäler 2018). Die Wahl eines Termins im Herbst verhindert eine Untererfassung, die sich beispielsweise ergeben könnte, wenn ein Termin im Sommer gewählt wird. Zwar werden in einem ersten Schritt nur die Personen erfasst, die institutionell untergebracht sind. Vor dem Hintergrund einer angedachten Ausweitung ist es jedoch sinnvoll einen Termin in der kalten Jahreszeit zu wählen. Der 31. Dezember als alternativer Stichtag wäre ungeeignet, da sich zu dieser Zeit in der Regel eine größere Zahl von Mitarbeitenden der Daten abgebenden Stellen im Urlaub befindet.

3. Umfang der Erhebung (§ 3)

Geplant ist, zunächst nur die Personen zu erfassen, die Übernachtungsmöglichkeiten haben. Der Referentenentwurf sieht vor, dass es sich dabei um Unterbringung handelt, die im Auftrag von Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden erfolgen oder mit Kostenerstattung durch andere Träger von Sozialleistungen finanziert werden. Es ist zu begrüßen, dass für die Erhebung nicht von Bedeutung ist, auf welcher gesetzlichen Grundlage die Überlassung von Räumen zu Wohnzwecken erfolgt. Entsprechend werden wohnungslose Personen erfasst, die bei öffentlichen und freien Trägern sowie in gewerblichen Unterkünften (Pensionen, Hostels etc.) untergebracht sind.

Nicht erfasst werden Personen oder Haushalte, die in (teil-)stationären Einrichtungen untergebracht sind, deren Ziel aber nicht alleine die Abwendung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist (z.B. Flüchtlingsunterkünfte). Nicht erfasst werden auch Personen, die auf der Straße leben oder bei Familie, Freunden und Bekannten untergekommen sind. Der DCV und seine KAG W erhoffen sich langfristig eine komplette Erfassung aller wohnungslosen Personen. Wir halten es

für notwendig, dass weitere Forschungsanstrengungen unternommen werden, um perspektivisch ein realistisches Bild von Wohnungslosigkeit in Deutschland zu erhalten. Gut ist, dass das BMAS entsprechende Forschungsanstrengungen unternehmen will, um auch diese Felder besser auszuleuchten. Diese Gruppen sollen Gegenstand der ergänzenden Wohnungslosenberichterstattung des Bundes sein. Wünschenswert wäre aus Sicht des DCV und seiner KAG W auch die Erhebung des Personenkreises, der durch Kündigung des Vermieters, Räumungsklage oder Zwangsäumung von Wohnungslosigkeit bedroht ist.

4. Erhebungsmerkmale (§ 4)

Der Referentenentwurf sieht vor, dass als Erhebungsmerkmale Geschlecht, Geburtsmonat und Jahr, Staatsangehörigkeit, Haushaltstyp und Haushaltsgröße erfasst werden. Zudem wird die Art der Überlassung von Räumen differenziert nach kurzfristigen Hilfeangeboten, teilstationären und stationären Angeboten und sonstigen Angeboten jeweils nach Träger (Kreise / kreisfreie Städte, freie Träger, gewerbliche Anbieter) abgefragt. Erhoben wird auch das Datum des Beginns der Überlassung, so dass Erkenntnisse über die Dauer der Wohnungslosigkeit gewonnen werden können.

Es ist gut, dass der Referentenentwurf mit dem Erhebungsmerkmal Geschlecht eine geschlechterdifferenzierte Analyse ermöglicht. Diese ist Voraussetzung dafür, dass eine geschlechterspezifische Arbeit in der Wohnungslosenhilfe auf einer empirisch gesicherten Grundlage weiterentwickelt werden kann. Aus Sicht des DCV und seiner KAG W würde es bei den demographischen Daten ausreichen, das Alter zu erfassen. Die separate Erhebung von Geburtsmonat erschwert zum einen bei einer erweiterten Erhebung für andere Gruppen von Wohnungslosen (z.B. Straßenbefragung) die Datengenerierung. Zum anderen kann auch der fachliche Mehrwert für eine Auswertung mit Angabe „Monat“ nicht erkannt werden. Bei der Angabe zur Staatsangehörigkeit soll laut Gesetzesbegründung die Nationalität abgefragt werden. Unklar ist, wie differenziert das gemacht werden soll. Auf jeden Fall wäre es sinnvoll, nicht nur die Kategorien „Deutsch“ / „Nicht-Deutsch“ abzufragen, sondern insbesondere auch die Kategorie „EU-Ausländer/in“ bei „Nicht-Deutsch“ mit zu erheben. Wir stellen in der praktischen Arbeit vor Ort fest, dass diese Personen-Gruppe sich (mit regionalen Schwerpunkten) in den letzten Jahren vermehrt unter den Wohnungslosen befindet.

5. Veröffentlichung (§ 8)

In § 8 Abs. 4 wird der Begriff „Wohnungslosenstatistik“ verwendet. Dieser Begriff ist unseres Erachtens irreführend. Wie bereits in der Zusammenfassung hervorgehoben, werden durch die geplante Statistik zunächst nur Daten über Personen erhoben, denen die Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind. In der Gesetzesbegründung wird zu Recht deutlich gemacht, dass der Begriff der Wohnungslosigkeit weiter gefasst ist als der geplante Erhebungsgegenstand. Er umfasst auch Personen, die in Heimen / Frauenhäusern untergebracht oder Selbstzahler_innen in Billigpensionen sind, die bei Verwandten / Freunden / Bekannten untergekommen sind oder ohne jede Unterkunft auf der Straße leben (Begründung S. 7). Diese Verengung muss im Namen der Statistik deutlich gemacht werden, weil sonst bei der Interpretation der Ergebnisse der fälschliche Eindruck entsteht, es handelt sich bei der 2021 erstmalig geplanten Erhebung um eine Gesamterfassung al-

ler wohnungslosen Personen. Denkbar wäre es, von einer „Statistik institutionell bei Kreisen und kreisfreien Städten, freien Trägern und gewerblichen Anbietern untergebrachter wohnungsloser Personen“ (kurz: „Wohnungslosenunterbringungsstatistik“) zu sprechen. Von einer „Wohnungslosenstatistik“ kann unseres Erachtens erst gesprochen werden, wenn wirklich alle relevanten Gruppen Gegenstand der statistischen Erhebung sind. Hier wäre zu einem späteren Zeitpunkt eine begriffliche Anpassung erforderlich.

Die Erhebung erlaubt gemäß Erhebungsmerkmal § 4 Nr. 8 eine Auswertung auf Ebene der Gemeinde. Eine Veröffentlichung ist gemäß § 8 jedoch nur auf Ebene der kreisfreien Städte und Landkreise bzw. bei Stadtstaaten auf Bezirksebene im Gesetz vorgesehen. Wichtig wäre es, den Gemeinden auf Wunsch auch die Zahlen zur Verfügung zu stellen, wenn die Fallzahl eine anonyme statistische Auswertung ohne Rückschlüsse auf die in der Erhebung erfassten Personen erlaubt; denn diese empirischen Befunde sind eine wichtige Grundlage für ein integriertes sozialplanerisches Vorgehen vor Ort.

Für die freien Träger wäre eine Auswertungsmöglichkeit auf Ebene der Spitzenverbände von hohem Interesse, da die bundesweiten Daten auch eine Grundlage für die Weiterentwicklung ihrer Arbeit mit wohnungslosen Menschen bieten könnten. Bei der Pflege- und Suchthilfestatistik ist beispielsweise ein Trägerschlüssel hinterlegt, welcher die Auswertung von „Caritas und sonstige katholische Träger“ ermöglicht. In den Eckpunkten des BMAS zur Einführung einer bundesweiten Wohnungslosenstatistik war eine solche Möglichkeit noch angedacht: „Das Statistische Bundesamt stellt den Forschungsstellen der freien Träger der Wohnungslosenhilfe auf Anfrage und unter Einhaltung bestehender Datenschutzregelungen „Scientific-Use-Files“ zur Verfügung“ (BMAS 2018: S. 4).

6. Ergänzende Berichterstattung (§ 9)

Der Referentenentwurf sieht eine ergänzende Wohnungslosenberichterstattung für die wohnungslosen Personen vor, die nicht durch die amtliche Statistik erfasst werden. In der Gesetzesbegründung (S. 12) wird auf die Ergebnisse der „Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit“ des Statistischen Bundesamtes von 1998 verwiesen. Diese hatte Probleme aufgezeigt, Personen zu erfassen, die auf der Straße leben und Personen, die bei Verwandten, Freunden und Bekannten Unterkunft gefunden haben (König 1998: S. 78). Das Gutachten sieht aber Erhebungsmöglichkeiten für Gruppen, die im Referentenentwurf gegenwärtig nicht im Blick sind. So könnten beispielsweise Personen, die Räumungsklagen wegen Mietrückständen haben, über die Sozialämter erfasst werden (ebenda: S. 120).

Es ist positiv zu bewerten, dass der Referentenentwurf „mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über Umfang und Struktur der Wohnungslosigkeit“ vorsieht. Dieser soll sich zu Beginn wesentlich auf Forschungsvorhaben stützen. Interessant wäre es, in einem Berichtsteil die Weiterentwicklung der Wohnungslosenberichterstattung und Ergebnisse von Erhebungsversuchen auf regionaler Ebene oder Landesebene einzubeziehen. So plant beispielsweise der Senat in Berlin und die Stadt München zur Erfassung der Straßenobdachlosigkeit eine nächtliche Befragung durchzuführen, wie dies bereits regional in andern Städten umgesetzt wird.

Zum Thema Wohnungslosigkeit besteht erheblicher Forschungsbedarf. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat zum aktuellen Armuts- und Reichtumsbericht ein Gutachten zum Thema Wohnungslosigkeit vergeben. Es ist wichtig, dass durch das Ministerium auch weiterhin

Begleitforschung in Auftrag gegeben wird, damit Licht ins empirisch teilweise dunkle Feld der Erfassung von Wohnungslosigkeit gebracht wird. Der Referentenentwurf betont, dass eine solche regelmäßige Begleitforschung auch weiterhin geplant ist. Dieses Vorgehen wird durch den DCV und seiner KAG W nachdrücklich unterstützt.

Berlin/ Freiburg, den 5. August 2019

Eva M. Welskop-Deffaa
Vorstand Sozial und Fachpolitik
Deutscher Caritasverband (DCV)

Prof. Dr. Ulrike Kostka
Vorsitzende Katholische Bundesarbeits-
gemeinschaft Wohnungslosenhilfe (KAG W)

Kontakt

Dr. Birgit Fix, Referentin für Armuts- und Arbeitsmarktfragen, Deutscher Caritasverband (Berliner Büro), Tel. 030 284447-78, birgit.fix@caritas.de

Stefan Kunz, Geschäftsführer Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Tel.: 0761 200-378, stefan.kunz@caritas.de

Literatur

BMAS 2018: Eckpunkte zur Einführung einer bundesweiten Wohnungslosenstatistik. Erster Diskussionsentwurf.

Busch-Geertsema 2018: Wohnungslosigkeit in Deutschland aus Europäischer Perspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Heft 25/26, S. 15 – 22.

Deutscher Caritasverband 2018: „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“ - Repräsentative Umfrage „Menschenrecht auf Wohnen“, https://www.zuhause-fuer-jeden.de/caritas_studie_wohnen/

Dittmann, Jörg/ Drilling, Matthias 2018: Armut und Wohnungslosigkeit, in: Böhnke, Petra/ Dittmann, Jörg/ Goebel, Jan (Hrsg.): Handbuch Armut. Ursachen, Trends, Maßnahmen, Opladen/ Toronto: S. 282 – 292.

König, Christian 1998: Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit, Projektbericht Erhebung nach § 7 BStatG, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden.

Pressemeldung Bätzing-Lichtenthäler 2018: Jeder Mensch hat das Recht auf ein Dach über dem Kopf, <https://msagd.rlp.de/de/service/presse/detail/news/detail/News/baetzing-lichtenthaeler-jeder-mensch-hat-das-recht-auf-ein-dach-ueber-dem-kopf/>.