

**Stellungnahme der Geschäftsstelle
des Deutschen Vereins für öffentliche
und private Fürsorge e.V. zum
Referentenentwurf des Bundesmi-
nisteriums für Arbeit und Soziales
für ein Gesetz zur Einführung einer
Wohnungslosenberichterstattung
(Wohnungslosenberichterstattungs-
gesetz) vom 16. Juli 2019**

Stellungnahme (DV 16/19) vom 8. August 2019

Inhalt

1. Vorbemerkungen	3
2. Zu den Regelungen des Referentenentwurfes im Einzelnen	4
2.1 § 1 Zweck der Erhebung; Durchführung	4
2.2 § 2 Periodizität und Berichtszeitpunkt	4
2.3 § 3 Umfang der Erhebung, Definitionen	5
2.4 § 4 Erhebungsmerkmale	7
2.5 § 6 Verordnungsermächtigung	8
2.6 § 9 Ergänzende Berichterstattung	8

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat am 16. Juli 2019 einen Referentenentwurf zu einem Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung (Wohnungslosenberichterstattungsgesetz) vorgelegt. Die nachstehende Stellungnahme wurde von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet. Aufgrund der Kürze der Frist war eine Beschlussfassung durch das Präsidium des Deutschen Vereins nicht möglich. Der Deutsche Verein behält sich vor, ergänzende bzw. weitere Anmerkungen in das laufende Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

1. Vorbemerkungen

Der Referentenentwurf des BMAS zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung (Wohnungslosenberichterstattungsgesetz) formuliert zum ersten Mal eine gesetzliche Verpflichtung zur dauerhaften Erfassung und Analyse einer Teilgruppe der wohnungslosen Menschen in Deutschland. Damit stellt der Referentenentwurf ein Novum in der Wohnungslosenhilfe dar und folgt jahrzehntelanger Forderungen und Diskussionen der Akteure in diesem Feld.¹

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins befürwortet und begrüßt grundsätzlich viele der in dem Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen und sieht diese als einen wichtigen ersten Schritt in die richtige Richtung an.

Gleichwohl eröffnet der Referentenentwurf zwei Kritikpunkte: Zum einen sind Umfang und Definitionen der Wohnungslosenberichterstattung stark eingeschränkt und führen so zu einem erhöhten Risiko der Untererfassung. Zum anderen erscheinen einzelne Verfahrensabläufe noch nicht ausreichend detailliert dargestellt. Dies kann zu Irritationen und Unsicherheiten seitens der erhebenden Stellen führen und negative Auswirkungen auf die Qualität und Repräsentativität der Daten haben.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins empfiehlt, zumindest in der Anfangsphase ein Begleitgremium einzurichten, das sich aus Expert/innen der Wohnungslosenhilfe, der Länder und Kommunen sowie der Verbände und Betroffenen zusammensetzt.

Ferner gilt es bei der Umsetzung der Wohnungslosenberichterstattung darauf zu achten, dass die Bemühungen einzelner Länder um landeseigene Erhebungen, wie beispielsweise Nordrhein-Westfalen, Hamburg, Baden-Württemberg, Bayern und Berlin, nicht durch die bundesweite Wohnungslosenberichterstattung konterkariert werden.

Diese Besonderheiten berücksichtigend kann nach Auffassung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins gleichwohl der zu begrüßende Entwurf aus den

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Sascha Facius.

¹ Diese Einschätzung wird bereits seit über 20 Jahren von Wissenschaft, Praxis und Betroffenen geäußert. Aber auch die Politik befasst sich seit Jahrzehnten mit der Einführung einer bundesweiten Erhebung. Beispielhaft sei hier die bereits am 28. Juni 1995 formulierte Beschlussempfehlung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im Deutschen Bundestag erwähnt, dem der nun vorliegende Referentenentwurf des BMAS ähnelt (BT-Drucks. 13/1848 vom 28. Juni 1995). Der UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beanstandete erst kürzlich eine fehlende bundesweite Wohnungslosenstatistik und empfahl der Bundesregierung, ein „wirksames Mittel zur Überwachung der Wohnungslosigkeit zu schaffen“ (Committee on Economic, Social and Cultural Rights: „Concluding observations on the sixth periodic report of Germany“, Rdnr. 55e, E/C.12/DEU/CO/6, 27. November 2018).

genannten Argumenten nur der erste Schritt in eine weiterzuentwickelnde Berichterstattung sein. Langfristiges Ziel muss eine Wohnungsnotfall-Berichterstattung sein. Denn diese ist der geeignetste Weg für nachhaltige Planungen und Entscheidungen für eine nationale Strategie gegen Wohnungslosigkeit. Sie dient ferner als Frühwarnsystem und ermöglicht die wissenschaftlich fundierte Ermittlung des tatsächlichen Ausmaßes und Entwicklung um Wohnungsnotfälle und nicht nur einer kleineren Teilgruppe.

2. Zu den Regelungen des Referentenentwurfes im Einzelnen

2.1 § 1 Zweck der Erhebung; Durchführung

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins empfiehlt im Zuge der Einführung der Wohnungslosenberichterstattung die Einrichtung eines Beraterkreises beim Statistischen Bundesamt oder dem BMAS.

Der Beraterkreis prüft den Katalog der Erhebungsmerkmale sowie die Formen der Auswertung der Ergebnisse auf entstehende Anpassungs- oder Veränderungsbedarfe systematisch. Die Beratungen können darauf hinwirken, die Struktur- und Ergebnisqualität der Wohnungslosenberichterstattung zu sichern und kontinuierlich weiter zu verbessern sowie die Nutzbarkeit der Daten weiter zu erhöhen.

Gerade die Erfahrungen der Länder, die bereits statistische Erhebungen durchgeführt haben, zeigen, dass beispielsweise Beratungen über Definitionsprobleme bei einzelnen Erhebungsmerkmalen oder über Dokumentationslücken bei häufig nicht ausgefüllten Erhebungsmerkmalen notwendig und sinnvoll sind. Dies gilt im Besonderen, da mit der geplanten Wohnungslosenberichterstattung eine gänzlich neue Erhebungspraxis im Bundesgebiet eingeführt und umgesetzt werden muss.

Schließlich können die Beratungen dem zuständigen Bundesministerium Impulse und Anregungen für vertiefende und ergänzende Erhebungen zu bedeutsamen Fragen der Wohnungslosigkeit geben, beispielsweise bei der Planung und Vergabe der „Ergänzenden Berichterstattungsforschung“.

Der Beraterkreis sollte sich dabei nach Ansicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins paritätisch aus Expert/innen der Wohnungslosenhilfe, der Länder und Kommunen sowie der Verbände und Betroffenen zusammensetzen.

2.2 § 2 Periodizität und Berichtszeitpunkt

Die erstmalige Erhebung zum Jahr 2021 begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins. Denn die datenerhebenden Stellen benötigen ausreichend Zeit für die technische und fachliche Vorbereitung. Ein erheblicher Mehraufwand für die Träger und Projekte ist im Besonderen während der Vorbereitungs- und Anlaufphase der Erhebung zu antizipieren: dies betrifft die Schaffung einer technischen Infrastruktur, die Anschaffung von Software, die Schulung der Mitarbeitenden sowie die Finanzierung des Mehraufwands.

2.3 § 3 Umfang der Erhebung, Definitionen

2.3.1 Die Gefahr der Untererfassung

Durch die Reduzierung der Gesamtgruppe der Wohnungslosen auf bestimmte Teilgruppen² bleiben die durch den Entwurf möglichen empirischen Erkenntnisse über das Ausmaß der Wohnungslosigkeit weit hinter dem fachlich Notwendigem zurück, da die Erhebung nicht die Gesamtheit der Wohnungslosen abbilden wird.

Zwar ist auf der einen Seite die starke Eingrenzung der Zielgruppe aufgrund der Schwierigkeiten einer bundesweiten Erhebung zur Wohnungslosigkeit grundsätzlich nachvollziehbar,³ schließlich stellt Wohnungslosigkeit eine komplexe soziale Lage mit teilweise sehr heterogenen Teilgruppen dar. Diese sind definitorisch schwer voneinander abzugrenzen. Daher ist die Orientierung des Referentenentwurfs an der Typologie und Definition nach ETHOS (European Typology of Homelessness and Housing Exclusion)⁴ aus Sicht der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins im Sinne einer Operationalisierung der Zielgruppe zielführend. Zumal dadurch auch mögliche Vergleiche zwischen einzelnen europäischen Staaten, die die gleiche Operationalisierung vorgenommen haben, unter Umständen möglich wäre.

Auf der anderen Seite wird bei einer Gegenüberstellung der Typologie nach ETHOS mit der in der Erhebung adressierten Teilgruppe der Wohnungslosen in § 3 des Referentenentwurfs deutlich, dass in dem Referentenentwurf nicht die gesamte Gruppe der Wohnungslosen, sondern nur eine Teilgruppe der Wohnungslosen statistisch erfasst werden würde. Dies sind die Teilgruppe der obdachlosen „Menschen in Notunterkünften“ und die Teilgruppe der wohnungslosen „Menschen in Wohnraum für Obdachlose“.⁵

Bei dieser Operationalisierung fehlt vor allem die Gruppe der Personen ohne Wohnung, die nicht institutionell untergebracht sind. Dies können z.B. Menschen sein, die auf der Straße leben, oder Menschen, die bei Freunden, Familie oder Bekannten ohne gesicherten Mietvertrag untergekommen sind.⁶ Oft hat diese Teilgruppe der Wohnungslosen zwar Kontakt zum Hilfesystem auf die eine oder andere Weise, z.B. durch Beratungen bei Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, durch Auszahlung von Tagessätzen oder dem Kontakt zum Jobcenter, die Teilgruppe wäre also theoretisch größtenteils erfassbar, sie werden aber nicht statistisch in der Wohnungslosenberichterstattung abgebildet.

Mit diesen Vorgaben zur Operationalisierung ist eine deutliche Untererfassung der Betroffenen zu erwarten. So wies die landesweite Erhebung aus Baden-Württemberg aus dem Jahr 2014 9% der Nutzerinnen und Nutzer von Angebo-

2 Nämlich: „Personen, denen zum Stichtag wegen Wohnungslosigkeit Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind.“

3 Vgl.: König, C.: Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit. Erhebung nach §7 BstatG, Wiesbaden (Statistisches Bundesamt) 1998.

4 Vgl.: <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf>.

5 Dies entspricht den operationalen Kategorien 2 und 3 der ETHOS Typologie.

6 Auch die Teilgruppe der Personen oder Haushalte, die zwar in (teil)stationären Einrichtungen untergebracht sind, deren Ziel aber nicht die Abwendung von Wohnungs- oder Obdachlosigkeit ist, werden exkludiert: beispielsweise Bewohner/innen von Flüchtlingsunterkünften oder in betreuten Wohnungen der Jugendhilfe. Diese Teilgruppen sind faktisch wohnungslos, wenn sich die ursprüngliche Funktion der Unterbringung im Rahmen einer Statusänderung wandelt und zwar hin zu einer Unterbringung, um Wohnungslosigkeit zu vermeiden.

ten nach §§ 67 ff. SGB XII als „ohne Unterkunft“ aus.⁷ Die „Obdachlosen und Wohnungslosenuntersuchung 2018“ der Stadt Hamburg⁸ kam per Straßenzählung zu dem Ergebnis, dass ca. 29 % der Erfassten nach dieser Erhebung auf der Straße leben. Die Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2018 in Nordrhein-Westfalen kalkulierte, dass 59,5 % der Gesamtklientel bei den freien Trägern der Wohnungslosenhilfe der Teilgruppe der Wohnungslosen zuzuzählen sind.⁹

Auch wenn die einzelnen Erhebungen nicht vergleichbar sind und teilweise Teilgruppen aus unterschiedlichen Hilfesystemen erfassen, weisen sie doch auf die große Gefahr der Untererfassung bei der von dem BMAS gewählten Zielgruppe in dem Referentenentwurf zur Wohnungslosenberichterstattung hin. Kritisch formuliert, entspräche der Mehrgehalt dieser statistischen Erhebung eher einer bundesweiten „Belegstatistik für Untergebrachte“.

2.3.2 Einbindung sekundärstatistischer Daten in die Wohnungslosenberichterstattung

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins empfiehlt, der Gefahr der Untererfassung zu begegnen, indem externe Daten über wohnungslose Menschen anderer Statistiken in die Wohnungslosenberichterstattung eingebunden werden. Dafür erscheint eine Prüfung der Erweiterung der Sozialhilfestatistik, der Grund sicherungsstatistik SGB II sowie der Einbindung von Daten aus dem Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe als zielführend.

a) Sozialhilfestatistik

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins regt an, die konkreten Hinweise der Machbarkeitsstudie zu sekundärstatistischen Auswertungen aus der Sozialhilfestatistik für eine Erhebung von „Personen ohne Wohnung und nicht institutionell untergebracht“ zu nutzen. Denn die Machbarkeitsstudie des Jahres 1998 empfiehlt, eine Anpassung der Sozialhilfestatistik um das Merkmal „ohne eigene Wohnung“ und der dazugehörigen Pflichtfrage: „Überwiegend auf der Straße lebend?“ mit der möglichen Antwortkategorie „Ja/Nein“.¹⁰ Umsetzbar wäre dies durch die Verordnungsermächtigung des § 129 SGB XII, der Änderungen der § 121 SGB XII (Bundesstatistik für das Dritte und Fünfte bis Neunte Kapitel) und vor allem § 122 SGB XII (Erhebungsmerkmale) ermöglicht. Die technische Umsetzung wäre dabei vergleichsweise einfach: Beispielsweise könnten die Programme zur statistischen Erfassung bei Sozialhilfeträgern einfach um die entsprechende Frage ergänzt werden. Den gleichen Vorschlag un-

7 Vgl.: Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen, 2015.

8 https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/dokument/66780/obdachlosen_und_wohnungslosenuntersuchung_2018.pdf.

9 D.h. Personen, die über keine eigene mietvertraglich gesicherte Wohnung verfügen, kein Wohneigentum besitzen und nicht ordnungsrechtlich untergebracht waren (Sozialberichterstattung NRW. Kurzanalyse 01/2019, Juni 2019, S. 3, 11–12. http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialberichterstattung_nrw/kurzanalysen/Kurzanalyse-1_2019.pdf).

10 Vgl. Fußn. 4, S. 81.

terbreitet die Machbarkeitsstudie in Bezug auf die Gruppe der „in sonstiger bewohnter Unterkunft und darin nicht institutionell untergebracht?“¹¹

b) Grundsicherungsstatistik SGB II

Die Nutzung der Grundsicherungsstatistik SGB II für eine Berichterstattung über Wohnungslose wurde in der Machbarkeitsstudie nicht erwägt, da das SGB II erst sieben Jahre später eingeführt wurde. Eine Ergänzung eines Erhebungsmerkmals ähnlich der Empfehlung zur Sozialhilfestatistik erscheint jedoch möglich. Zwar liegen in der Grundsicherungsstatistik keine verlässlichen Informationen vor, ob eine Person bzw. Bedarfsgemeinschaft wohnungslos oder von Wohnungslosigkeit bedroht ist. Denn eine entsprechende Personenkennzeichnung ist in der Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b des SGB II (SGB2§51bDatV) nicht als Erhebungsmerkmal benannt¹² und wird in den Fachverfahren der Jobcenter nicht geführt. Jedoch formuliert § 53 Abs. 2 SGB II, dass das BMAS Art und Umfang sowie Tatbestände und Merkmale der Statistiken und der Berichterstattung näher bestimmen kann. Entsprechend wäre die Aufnahme des Merkmals „ohne eigene Wohnung“ und der dazugehörigen Pflichtfrage: „Wenn ohne eigenen Wohnraum, dann wie untergebracht?“ in die SGB2§51bDatV möglich. Kritisch zu bedenken gilt dabei, dass diese Daten nur ergänzend zur Wohnungslosenberichterstattung gedacht werden können. Auch sind die weiteren Prozesse zur Implementierung und Analyse des Merkmals innerhalb der Grundsicherungsstatistik SGB II langwierig. Dennoch, da nach Schätzungen ca. 60 % der Wohnungslosen leistungsberechtigt nach SGB II sind,¹³ könnte somit eine signifikante Teilgruppe in die Wohnungslosenberichterstattung ergänzend einfließen.

c) Das Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe

Im Weiteren wäre zu prüfen, inwieweit das „Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit“ (DzW) der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) neben den amtlichen sekundärstatistischen Daten in die Wohnungslosenberichterstattung einfließen kann, zumindest aber diese flankieren könnte. Das DzW verfügt ebenso über Daten von wohnungslosen Menschen, die eben nicht untergebracht sind, die aber im Rahmen von ambulanter Versorgung Beratungen suchen.

2.4 § 4 Erhebungsmerkmale

Die in dem Referentenentwurf unter § 4 formulierten Erhebungsmerkmale erscheinen für die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins sinnvoll und größtenteils angemessen. Denn neben dem Informationsgehalt der Daten wird auch eine größere Qualität eben dieser sichergestellt: Je mehr statistische Merkmale erhö-

¹¹ Vgl. Fußn. 4, S. 82.

¹² Vgl.: http://www.gesetze-im-internet.de/sgb2_51bdav/___1.html.

¹³ Vgl. : „Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg. Untersuchung zu Umfang, Struktur und Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen“, 2015, S. 47 ff. und „Statistikbericht 2016“ der BAG W, S. 9.

ben werden, desto einfacher können statistische Zwillinge identifiziert und so Doppel- bzw. Mehrfachzählungen vermieden werden.

Des Weiteren gibt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zu bedenken, dass der Erfolg bestimmter Einrichtungen in deren konzeptioneller Niedrigschwelligkeit begründet ist. Dazu gehören teilweise anonyme Nutzungsmöglichkeiten. Hier liegen dann keine detaillierten Informationen zu den Nutzer/innen vor. Solchen Einrichtungen muss durch die gesetzliche Verpflichtung der Erhebung die Möglichkeit der vereinfachten Datensatzeingabe eingeräumt werden. Dies könnte beispielsweise durch die Nutzung eines bestimmten Zahlen- oder Buchstabencodes umgesetzt werden, der die Anonymität der Einrichtung kenntlich macht.

2.5 § 6 Verordnungsermächtigung

Notwendig ist es nach Einschätzung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, in den Gesetzestext zur Wohnungslosenberichterstattung eine Öffnungs- bzw. Experimentierklausel einzufügen im Rahmen eines zweiten Absatzes in § 6. Dies würde in der praktischen Konsequenz beispielsweise bedeuten, durch die Verordnungsermächtigung Pilotprojekte zu ermöglichen, die die Weiterentwicklung der Berichterstattung prüfen und Empfehlungen aussprechen. So könnte zumindest temporär die in § 3 benannten Teilgruppen um weitere Teilgruppen ergänzt werden mit dem Ziel, Lösungsansätze für die Einbindung weiterer Teilgruppen von Wohnungsnotfällen in die Erhebung zu entwickeln. Eine dabei zu priorisierende Fragestellung wäre, inwieweit Präventionsfälle, z.B. bei Fachstellen, in die Berichterstattung eingefügt werden können.

2.6 § 9 Ergänzende Berichterstattung

Die in § 9 des Referentenentwurfs formulierte „Ergänzende Berichterstattung“ sollte umfangreich genutzt werden. Da zurzeit repräsentative, bundesweite Erhebungen zu Umfang und Struktur von Wohnungslosigkeit nur über den Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung umgesetzt werden, begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die gesetzliche Festschreibung solcher Forschungsvorhaben ausdrücklich.

Während der quantitativen Erhebung der Wohnungslosenberichterstattung methodisch enge Grenzen gesetzt sind, könnte bei einer stärker qualitativ ausgerichteten „Ergänzenden Berichterstattung“ das Wissen um Wohnungsnotfälle im breiteren Sinne erforscht werden. Die angeregten vertiefenden Expertisen ermöglichen es, Hintergründe und Zusammenhänge von lebenslagen- oder lebensphasenspezifischen Wohnungsnotfällen aufzuklären. Es können so zum Beispiel Übergänge zwischen den einzelnen Formen von Wohnungsnotfällen analysiert werden und Mechanismen, die zu einer Verstetigung der Wohnungslosigkeit beitragen, identifiziert und entsprechend gegengesteuert werden. Eine derartig ausgerichtete Wohnungslosenberichterstattung kann auch im Sinne einer „dynamischen Wohnungslosigkeitsforschung“ notwendige Grundkennt-

nisse liefern.¹⁴ Dies ist gerade im Zusammenhang um die Entwicklung einer nationalen Strategie gegen Wohnungslosigkeit erforderlich.

Zusätzlich bilden die gewonnenen Informationen eine wichtige Grundlage, um Maßnahmen zur Prävention von Wohnungslosigkeit zu entwickeln und umzusetzen und die Wohnungslosenhilfe fachlich weiter zu entwickeln.

14 Busch-Geertsema, V./Ruhstrat, E.-U.: Integrierte Wohnungsnotfallberichterstattung auf der Ebene von Kommunen, Ländern, des Bundes und der europäischen Union, in: Wohnungslos 1/2009, S. 1–8.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit über 130 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de