Dr. Till Heinsohn

Über die Anfänge einer koordinierten statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit und die dabei bestehenden Herausforderungen

- *Nach jüngsten Erhebungen sind deutschlandweit rund 178 000 Wohnungslose untergebracht.*
- *Neben den untergebrachten Wohnungslosen werden 49 300 verdeckt wohnungslose Menschen und rund 37 400 Personen in Behelfsunterkünften und auf der Straße vermutet.*
- *Durch Straßenzählungen kann es mitunter gelingen, auch diejenigen Personen zu erfassen, die bislang teilweise im Verborgenen bleiben.*

Das Wohnungslosenberichterstattungsgesetz als Grundlage

Aufgrund des Mangels an aussagekräftigen Daten zum Ausmaß von Wohnungslosigkeit in Deutschland wurde am 4. März 2020 das Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) verabschiedet. Der mit dem Gesetz einhergehende Auftrag zur Datenerhebung dient zum einen der Verbesserung der Armuts- und Reichtumsberichterstattung und zum anderen als Informationsgrundlage für fundierte sozialpolitische Entscheidungen. Die Bundesstatistik wird jeweils zum 31. Januar, erstmals aber 2022, zentral vom Statistischen Bundesamt durchgeführt.

Fokus auf untergebrachte Wohnungslose

In der Statistik werden untergebrachte Wohnungslose erfasst. Also Personen, „denen aufgrund von Maßnahmen der Gemeinden und Gemeindeverbände oder mit Kostenerstattung durch andere Träger von Sozialleistungen zum Stichtag wegen Wohnungslosigkeit Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsgelegenheiten zur Verfügung gestellt worden sind“ (§ 3 Absatz 2 WoBerichtsG).[1] Außen vor bleiben in der Erhebung Menschen, die bei Freunden, Familien oder Bekannten unterkommen, sowie Obdachlose, die ohne feste Unterkunft auf der Straße leben. Daraus resultiert eine Untererfassung von Wohnungs- beziehungsweise Obdachlosigkeit.

Der vorliegende Beitrag verfolgt drei Zielsetzungen:

- In einem **ersten Schritt** werden die Ergebnisse der erstmaligen Erhebung untergebrachter Wohnungsloser im Städtevergleich beleuchtet. Deutschlandweit betrifft dies rund 178 000 Personen. Dabei wird deutlich, dass die Statistik weniger etwas über die tatsächliche Zahl der Personen ohne Wohnung oder Obdach in einer Stadt, sondern vielmehr etwas über die Anzahl und die Zusammensetzung der im Wohnungsnotfallhilfesystem untergebrachten Personen aussagt.
- In einem **zweiten Schritt** versuchen wir Licht in das Dunkelfeld all jener Menschen ohne Wohnung und Obdach zu bringen, die in der Statistik untergebrachter Wohnungsloser nicht erfasst werden. Jüngste Hochrechnungen beziffern die Anzahl der verdeckt wohnungslosen Menschen, also derjenigen, die etwa bei Freunden oder Bekannten unterkommen, in Deutschland auf rund 49 300. Die Anzahl derje-

nigen, die auf der Straße und in Behelfsunterkünften leben, wird deutschlandweit auf 37 400 geschätzt. Der dieser bundesweiten Hochrechnung zugrundeliegende Ansatz basiert auf Stichprobenerhebungen in ausgewählten Städten und Hilfeinstitutionen sowie unter Personen, die dem Hilfesystem bekannt sind und zu denen Kontakt hergestellt werden konnte.

- In einem **dritten Schritt** stellen wir ein ergänzendes Erhebungsinstrument vor. So kann es über eine Straßenzählung gelingen, auch viele derjenigen Menschen zu erfassen, die weder untergebracht noch dem Hilfesystem bekannt sind. Bislang nur in sehr wenigen Städten in Deutschland durchgeführt, stellt die Straßenzählung aber hohe Ansprüche an die Methodik und die eigentliche Umsetzung.

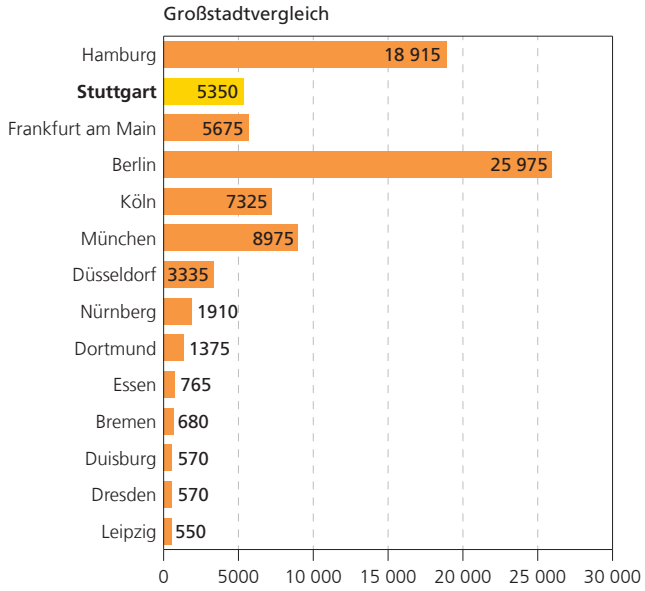
Schritt 1: Ergebnisse der Statistik zu untergebrachten Wohnungslosen im Städtevergleich

Erhebung unter der Mithilfe verschiedenster Stellen

Für eine Momentaufnahme der Lage in der Nacht vom 31. Januar auf den 1. Februar verpflichtet das WoBerichtsG all jene Stellen zur Auskunft, die für die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung von Wohnungslosen zuständig sind. Hierzu zählen Sozialämter, freie Träger sowie gewerbliche Anbieter. „Aufgrund der erstmaligen Erhebung ist es nicht auszuschließen, dass es zu Ungenauigkeiten bei der Erfassung von Personen beziehungsweise Personengruppen einzelner Einrichtungen gekommen ist“.[2] So liegen zum Beispiel für die Stadt Hannover bis zum heutigen Zeitpunkt noch keine Daten vor. 14 weitere Großstädte lassen sich aber miteinander vergleichen.

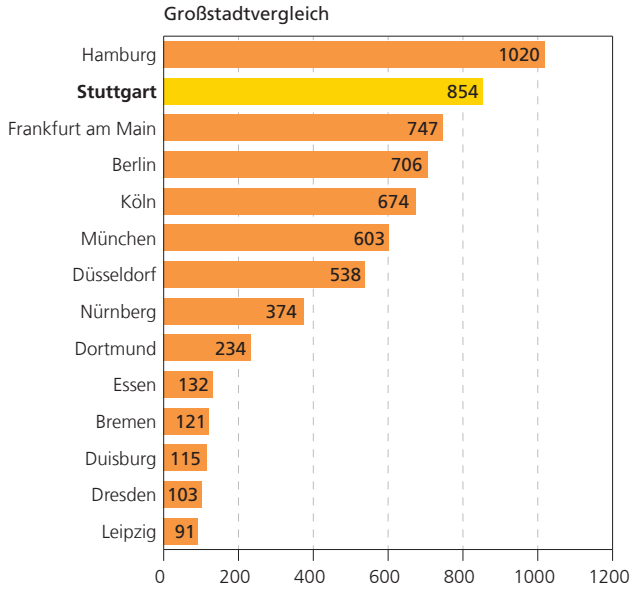
Wie in Abbildung 1 zu sehen, sind in Berlin mit knapp 26 000 Personen die meisten Wohnungslosen untergebracht. Weniger als 600 untergebrachte Wohnungslose melden die Städte Duisburg, Dresden und Leipzig. Die Landeshauptstadt Stuttgart verzeichnet in der Nacht auf den 1. Februar 2022 insgesamt 5350 untergebrachte Wohnungslose.

Abbildung 1: Untergebrachte Wohnungslose in der Nacht vom 31. Januar 2022



Lesehilfe: In Stuttgart sind in der Nacht vom 31. Januar 2022 insgesamt 5350 Wohnungslose untergebracht.

Abbildung 2: Untergebrachte Wohnungslose in der Nacht vom 31. Januar 2022 je 100 000 Einwohner



Lesehilfe: In Stuttgart sind in der Nacht vom 31. Januar 2022 je 100 000 EW[3] 854 Wohnungslose untergebracht.

Untergebrachte Wohnungslose sagen nur bedingt etwas über die Gesamtzahl aus

An diese Einblicke schließen sich eine ganze Reihe von Überlegungen an. So sagt die Anzahl der untergebrachten Wohnungslosen wahrscheinlich nur bedingt etwas über die tatsächliche Zahl aller Personen ohne Wohnung und Obdach in einer Stadt aus. Vielmehr spiegelt die Anzahl der untergebrachten Wohnungslosen lediglich die Anzahl der im Wohnungsnotfallhilfesystem untergebrachten Menschen wider. Personen, die bei Freunden, Familien oder Bekannten unterkommen, sowie Obdachlose, die ohne jede Unterkunft auf der Straße leben, werden hier nicht erfasst.

Angebot und Nachfrage bedingen sich gegenseitig

Das Angebot an Unterbringungsmöglichkeiten selbst dürfte nicht unwesentlich von der vorherrschenden Nachfrage in einer Stadt abhängen. Zugleich ist aber auch davon auszugehen, dass das Angebot an Übernachtungsgelegenheiten und die daran angeschlossene Infrastruktur die Nachfrage bedingen. Mit anderen Worten: Personen ohne Wohnung und Obdach wird es auch aufgrund des vorhandenen Hilfeangebots vermehrt in Großstädte ziehen und Landkreise mit schlechterer Ausstattung werden vermehrt auf die in den Großstädten vorhandenen Kapazitäten verweisen.

Untergebrachte Wohnungslose im Städtevergleich

Das Wissen um die Einschränkung der erhobenen Statistik ermöglicht eine zielgenauere Interpretation der nachfolgenden Abbildungen. In Abbildung 2 sind die untergebrachten Wohnungslosen je 100 000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW) dargestellt. Bezogen auf die Zahl der Einwohnenden bringt Hamburg, dicht gefolgt von Stuttgart, die meisten Wohnungslosen unter. Vergleichsweise wenige Wohnungslose sind in Duisburg, Dresden und Leipzig untergebracht.

In der Statistik erhobene Merkmale

Neben der Anzahl der untergebrachten Wohnungslosen werden in der Bundesstatistik eine ganze Reihe von soziodemografischen Merkmalen über die untergebrachten Personen erhoben. Hierzu gehören das Geschlecht, das Lebensalter, die Staatsangehörigkeit, der Haushaltstyp und die Haushaltsgröße. Auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte sind bislang jedoch nur die Angaben zur Nationalität, dem Geschlecht und der Altersgruppe öffentlich zugänglich.[4]

Die Möglichkeit, Geflüchtete unterzubringen, spielt eine Rolle

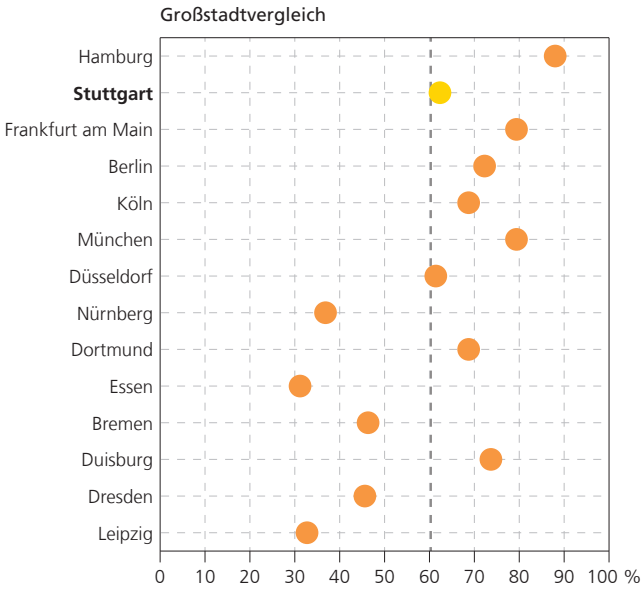
In Abbildung 3 zeigen sich beachtliche Unterschiede in Bezug auf die Nationalität der untergebrachten Wohnungslosen. So beträgt der Ausländeranteil unter den untergebrachten Wohnungslosen in Hamburg 88 Prozent. In Essen liegt der Anteil lediglich bei 31 Prozent. Eine Erklärung für die Unterschiede zwischen den Städten könnte darin bestehen, dass Geflüchtete, die wohnberechtigt sind, aber noch keine eigene Wohnung gefunden haben und daher in öffentlichen Unterkünften untergebracht wurden, in der Statistik untergebrachter Wohnungsloser enthalten sind. In Hamburg trifft dies zuletzt auf mehr als 12 000 geflüchtete Personen zu.[5] Wo weniger Geflüchtete anlanden oder schneller eigenen Wohnraum finden, dürfte der Ausländeranteil unter den untergebrachten Wohnungslosen entsprechend geringer sein.

Gruppenspezifische Angebote unterscheiden sich von Stadt zu Stadt

In Abbildung 4 ist der Anteil der untergebrachten Wohnungslosen nach Geschlecht dargestellt. Der übergeordneten Erkenntnis, wonach deutschlandweit mehr Männer als Frauen untergebracht sind, folgt die Einsicht beachtlicher Geschlechterunterschiede im Großstadtvergleich. Der Anteil der Frauen unter den untergebrachten Wohnungslosen liegt in Dortmund etwa bei 46 Prozent – in Bremen beträgt dieser nur 24 Prozent. Als eine Ursache hierfür wird das in einer jeweiligen Stadt vorzufindende gruppenspezifische Angebot angesehen.

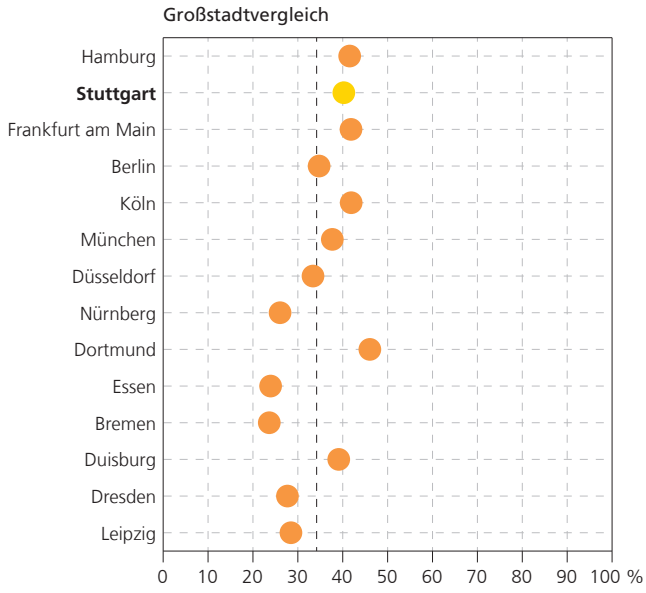
Dies lässt auch der Blick auf Abbildung 5 vermuten. So dürfte der Grund dafür, dass Bremen und Essen vergleichsweise wenige und Nürnberg überhaupt keine untergebrachten Wohnungslosen unter 18 Jahre aufweist, nicht darin liegen, dass es in diesen Städten überhaupt keine minderjährigen Wohnungs- und Obdachlosen gibt. Vielmehr dürfte die Ursache darin bestehen, dass es entweder nur relativ wenige Angebote für die entsprechende Altersgruppe gibt, oder aber besondere Anstrengungen unternommen werden, gerade diese Altersgruppe aus der Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu holen oder sie erst gar nicht hineingeraten zu lassen.

Abbildung 3: Anteil der untergebrachten Wohnungslosen nach Nationalität (hier: Ausland)



Lesehilfe: Der Ausländeranteil unter den untergebrachten Wohnungslosen liegt in Stuttgart bei circa 62 Prozent.

Abbildung 4: Anteil der untergebrachten Wohnungslosen nach Geschlecht (hier: Weiblich)



Lesehilfe: Der Frauenanteil unter den untergebrachten Wohnungslosen liegt in Stuttgart bei circa 40 Prozent.

Schritt 2: Abschätzung der Personen, die in der Statistik bislang nicht erfasst werden

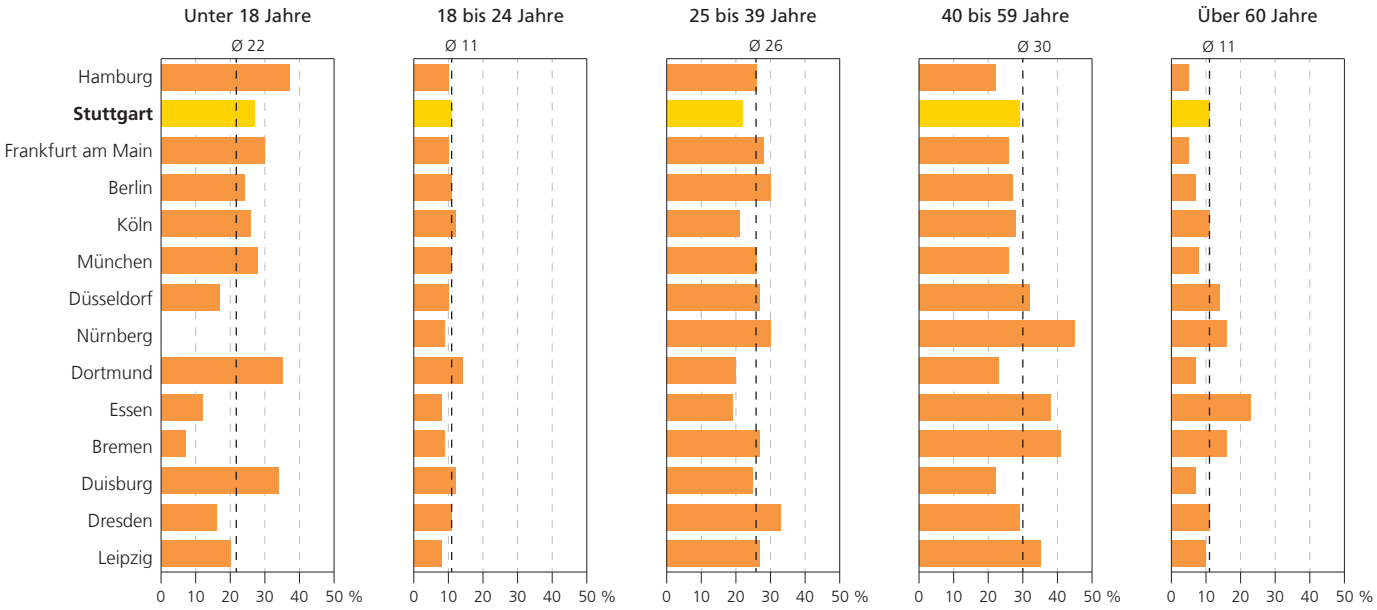
Ambitionierter Begleitforschungsauftrag

Die Erhebung untergebrachter Wohnungsloser stellt eine wichtige Informationsgrundlage dar, liefert aber kein vollständiges Bild über Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland. Aus diesem Grund hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) einen Begleitforschungsauftrag an die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS) und Kantar Public vergeben. Ziel dieses Auftrags ist die stichprobenartige Erfassung von Personen, die bislang nicht untergebracht sind, aber Hilfeangebote in Anspruch nehmen oder dem Wohnungsnotfallhilfesystem anderweitig bekannt sind. Die Zählung (und Befragung) dieser Personen erfolgte in der ersten Februarwoche und unter Mithilfe von Einrichtungen, die in Kontakt zu wohnungslosen Personen stehen.

In der praktischen Umsetzung lauern aber auch hier gewaltige Hürden. So müssen Personen, die Beratungsangebote wahrnehmen oder anderweitig bekannt sind, erst einmal kontaktiert werden. Dann muss, um Doppelzählungen zu vermeiden, nachgehalten werden, wie sich die Unterbringungssituation rund um den Stichtag darstellte. Um Mehrfachzählungen durch die beteiligten Hilfeinstitutionen auszuschließen, muss zudem sichergestellt werden, dass eine zu zählende Person nicht bereits zuvor an anderer Stelle erfasst wurde. An die Stichprobenerhebung in zuletzt 151 deutschen Städten und Gemeinden schließt sich dann ein komplexes Hochrechnungsverfahren an. Auch dieses trifft eine ganze Reihe von Annahmen und ist mit Unsicherheiten behaftet.

Dennoch bietet der Wohnungslosenbericht 2022[6] erstmalig Erkenntnisse darüber, wie es in Deutschland um die Anzahl der verdeckten Obdachlosen und um Straßenobdachlosigkeit näherungsweise bestellt ist. Zu den deutschlandweit rund 178 000 in Unterkünften untergebrachten Personen, kommen laut der Erhebung von GISS und Kantar Public in der ersten Februarwoche 2022 rund 49 300 verdeckte Obdachlose, also Menschen, die bei Freunden, Familien oder Bekannten unterkommen, sowie rund 37 400 Personen, die auf der Straße oder in einer Behelfsun-

Abbildung 5: Anteil der untergebrachten Wohnungslosen nach Altersgruppen



Lesehilfe: Stuttgart weist vergleichsweise viele untergebrachte Wohnungslose unter 18 Jahren auf.
Dagegen ist die Gruppe der 25 bis 39-jährigen Personen im Vergleich zu den meisten anderen Großstädten schwächer ausgeprägt.

Landeshauptstadt Stuttgart, Statistisches Amt KomunIS

terkunft leben. Die auf Schätzungen basierende Näherung mag für das gesamte Bundesgebiet einen ersten Eindruck vermitteln. Eine kleinräumige Ausweisung, etwa Angaben zu einzelnen Städten, ist dabei nicht zielführend.

Schätzungsungenauigkeiten sind nicht ausgeschlossen

Einschränkend muss zudem festgehalten werden, dass bei den in Summe rund 86 700 Personen Doppel- und Mehrfachzählungen nicht ausgeschlossen sind. Folglich könnte die Schätzung zu hoch ausfallen. Dem gegenüber stehen Personen, die den Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfe überhaupt nicht bekannt sind oder nicht kontaktiert werden konnten. Diese werden nicht mitgezählt und tragen mutmaßlich zu niedrigeren Schätzungen bei. Ob sich die Über- und Unterschätzung nun gegenseitig auflösen, ist nicht zu sagen.

Schritt 3: Ergänzende Instrumente zur Erfassung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass die Statistik zu den untergebrachten Wohnungslosen und die ergänzende Zählung von Personen, die bislang nicht untergebracht sind, aber dem Wohnungsnotfallhilfesystem anderweitig bekannt sind und auch kontaktiert werden konnten, weiterhin nur eine Näherung an die tatsächliche Zahl der Personen ohne Wohnung und Obdach zulässt.

Straßenzählung von Obdachlosigkeit

Für eine noch umfassendere Datenerhebung wäre es erforderlich auch jene Personen zu erfassen, die ohne jede Unterkunft auf der Straße leben oder bei Freunden, Familien und Bekannten unterkommen und dem jeweiligen Notfallhilfesystem dabei nicht bekannt sind. Ein solches, die bestehende Statistik teilweise ergänzendes Instrument, besteht in der Straßenzählung von Obdachlosigkeit am selben Stichtag. Diese in den USA seit 2003 zur Anwendung kommende Zählung wurde von Heidbrink (2020)[7] am Beispiel der Stadt Portland eindrücklich beschrieben. In der Nacht vom 23. Januar 2019 wurden Obdachlose durch mehr als 270 Mitarbeitende von insgesamt 88 Organisationen sowie durch Ehrenamtliche gezählt und befragt. Für die Straßenzählung wurde das vorab durch Fach- und Ortskenntnisse definierte Untersuchungsgebiet in Zonen eingeteilt.

Debatte um die Straßenzählung

Eine Straßenzählung, wie sie in Deutschland bislang nur von den Städten Berlin, Hamburg und München in Eigenregie durchgeführt wurde, bleibt jedoch nicht ohne Kritik. Diese entzündet sich zum einen daran, dass die Notwendigkeit einer Zählung grundsätzlich in Zweifel gezogen und die Zählung selbst als menschenunwürdig bezeichnet wird. Statt einer Zählung von Obdachlosen, so Stefan Schneider in der taz, solle man lieber alle Anstrengungen darauf verwenden Wohnraum zu identifizieren und die Wartezeiten bei Housing First zu reduzieren. Zum anderen wird die Methodik in Zweifel gezogen. Diese bezieht sich etwa auf die Abhängigkeit des Zählergebnisses vom Zeitpunkt der Zählung (Jahreszeit; Wetterbedingungen) oder auf die Problematik, dass eine Gruppe Zählender für obdachlose Menschen beängstigend wirken können.[8]

Nicht allen Kritikpunkten lässt sich begegnen

Vielen dieser Kritikpunkte lässt sich auf fachlicher Ebene und durch umsichtige methodische Anpassungen begegnen. Nicht von der Hand zu weisen ist aber, dass auch bei einer ergänzenden und ohne Zweifel ausgesprochen aufwendigen Straßenzählung bestimmte Personengruppen außen vor bleiben. Dies betrifft etwa all jene dem Hilfesystem Nicht-Bekannten, die bei Freunden, Familien oder Bekannten unterkommen oder im Zuge der Straßenzählung nicht gefunden werden. Die hieraus resultierende Untererfassung von Wohnungslosigkeit wäre jedoch geringer als bei der alleinigen Erfassung untergebrachter Wohnungsloser und einer ergänzenden Zählung der dem Wohnungsnotfallhilfesystem bekannten Personen.

Engmaschiges Netz in Stuttgart

In der Landeshauptstadt Stuttgart hat man eine offizielle Straßenzählung bislang noch nicht ins Auge gefasst. So scheiterten die jüngsten Zählungen derjenigen Städte, die eine Straßenzählung schon einmal durchgeführt haben, zuletzt auch daran, dass sich nicht ausreichend Ehrenamtliche für die Zählung finden ließen. Gleichwohl steht aber auch die Straßenobdachlosigkeit im Fokus der Sozialverwaltung. So sind die zuständigen Stellen in der Landeshauptstadt im engen Austausch mit den vielen Trägern und dem DRK Kältebus Stuttgart, der sich seit Dezember 2013 um hilfsbedürftige Wohnungslose im Stadtgebiet kümmert und diese auch auf Zuruf von aufmerksamen Bürgerinnen und Bürgern über die Hotline 0711 21954776 ansteuert. Im Winter 2021/2022 wurden je nächtlichem Einsatz im Schnitt 21 Personen vom Kältebus angetroffen. Der Tageshöchstwert (nachts) im vergangenen Winter lag bei 51 Personen. In Zusammenarbeit mit einem Trägerbund und der Vector Stiftung ist es zudem gelungen, ein Modellprojekt zu Housing First aus der Taufe zu heben, welches von der Landeshauptstadt mit 1,8 Millionen Euro unterstützt wird. Dem voraus ging ein Umdenken in der Stadt, dass Wohnungen unmittelbarer und ohne Vorbedingungen an betroffene Personen vergeben werden. Die sozialarbeiterische Betreuung, etwa in Form von Hilfeplänen und Zielvereinbarungen, startet dann im Anschluss.[9]

Garantieverträge als ein wichtiger Schritt

Abschließend bleibt noch auf den Umstand hinzuweisen, dass auch in Stuttgart ein Teil der untergebrachten Wohnungslosen langfristig in einer Wohnung untergebracht ist. In Summe betrifft dies fast 30 Prozent und bezieht sich auf Personen in Fürsorgeunterkünften und Interimswohnungen. Gleichwohl wird diesen Menschen kein Mietvertrag angeboten, sodass sie weiterhin wohnungslos bleiben. Gäbe es hier die Möglichkeit, etwa über Garantieverträge, die Fürsorgeunterkünfte direkt an diese Personen zu vermieten, dann könnte man diese Menschen nicht nur statistisch aus der Wohnungslosigkeit holen, sondern ihnen auch eine mietvertragliche Sicherheit geben.

Autor:
Dr. Till Heinsohn
Telefon: (0711) 216-98574
E-Mail: till.heinsohn@stuttgart.de

1 Mit einer vorübergehenden Unterbringung durch das Wohnungsnotfallhilfesystem wird die Wohnungslosigkeit der betroffenen Personen nicht beendet.

2 Siehe hierzu: https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22_299_229.html (aufgerufen am 30.11.2022).

3 Fortgeschriebene Einwohnerzahl mit Stand 31.12.2021 laut www.destatis.de (aufgerufen am 30.11.2022).

4 Siehe hierzu: https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=22971-0080&bypass=true&levelindex=0&levelid=1669814958617#abreadcrumb (aufgerufen am 30.11.2022).

5 Siehe hierzu: https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Diakonie-Hamburg-ist-Hauptstadt-der-Wohnungslosigkeit,obdachlos510.html (aufgerufen am 30.11.2022).

6 Siehe hierzu: https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/pm-kurzmeldung/wohnungslosenbericht-2022.html (aufgerufen am 12.12.2022).

7 Heidbrink, Ingo (2020): Zur statistischen Erfassung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit in den USA. Die „Point-in-Time"-Zählung am Beispiel von Portland, Oregon. In: Stadtforschung und Statistik, 2, S. 85-91.

8 Siehe hierzu: https://taz.de/Abgesagte-Obdachlosenzaehlung-in-Berlin/!5862773/ (aufgerufen am 30.11.2022).

9 Siehe hierzu: https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.wohnungsnotfallhilfe-in-stuttgart-erst-kommt-das-dach-ueberm-kopf-dann-die-betreuung.5504f746-7f83-412d-940f-906f23549239.html (aufgerufen am 01.12.2022).