

Machbarkeitsstudie für eine regelmäßige Berichterstattung gemäß § 8 Absatz 4 Wohnungslosenberichterstattungsgesetz

Bartelheimer, Peter; Brüchmann, Katharina; Busch-Geertsema, Volker;
Henke, Jutta; Schöpke, Sandra; Steffen, Axel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bartelheimer, P., Brüchmann, K., Busch-Geertsema, V., Henke, J., Schöpke, S., & Steffen, A. (2022). *Machbarkeitsstudie für eine regelmäßige Berichterstattung gemäß § 8 Absatz 4 Wohnungslosenberichterstattungsgesetz*. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB606). Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Gesellschaft für innovative Sozialplanung und Sozialforschung e.V. (GISS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-85151-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 606

Machbarkeitsstudie für eine regelmäßige Berichter- stattung gemäß § 8 Absatz 4 Wohnungslosenbericht- erstattungsgesetz

September 2022

ISSN 0174-4992

Machbarkeitsstudie für eine regelmäßige Berichterstattung gemäß § 8 Absatz 4 WoBerichtsG

Gesellschaft für innovative Sozialplanung und Sozialforschung e. V.



Kohlhökerstr. 22
28203 Bremen

Dr. Peter Bartelheimer
Katharina Brüchmann
Dr. Volker Busch-Geertsema
Jutta Henke
Sandra Schöpke
Axel Steffen

März 2022

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Die vorliegende Machbarkeitsstudie trägt dazu bei, den gesetzlichen Auftrag des § 8 Absatz 4 Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) zu erfüllen: Sie untersucht, ob und mit welchem Aufwand sich eine Berichterstattung über Formen der Wohnungslosigkeit realisieren lässt, die weder durch die neue Bundeswohnungslosenstatistik zu untergebrachten Wohnungslosen noch über die ergänzende empirische Erhebung zu wohnungslosen Menschen ohne Unterkunft und zu verdeckt Wohnungslosen erfasst sind. Die Studie orientierte sich an der für statistische Zwecke entwickelten European Typology of Homeless and Housing Exclusion (ETHOS Light) der europäischen Dachorganisation für die Wohnungslosenhilfe FEANTSA, die etwa Geflüchtete mit anerkanntem Schutzstatus, Personen, die ohne eigene Wohnung länger als notwendig im Gesundheitssystem oder in Haftanstalten verbleiben, und Personen in Institutionen des Gewaltschutzes zu den von Wohnungslosigkeit betroffenen Gruppen zählt. Für die genannten Gruppen waren die Möglichkeiten einer Berichterstattung zu prüfen. Ansatzpunkte für eine Verbesserung der Datengrundlage zu von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen in Deutschland suchte die Studie übergreifend in den Datenbeständen und Statistiken der Mindestsicherungssysteme und Verwaltungsregister. Sie unterbreitet Anregungen für die Berichterstattung über Querschnittsthemen und für qualitativ und quantitativ ausgerichtete Vertiefungsstudien.

Abstract

The feasibility study on hand here contributes to fulfill the mandate of § 8 section 4 of the federal homelessness reporting law, the Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG): It aims to determine, if and with what effort a form of reporting can be realized that encompasses types of homelessness that are not covered by the new national homelessness statistic for sheltered homeless people, or the supplementary empirical survey for homeless people without shelter and those living temporarily with family and friends due to lack of housing. The study follows the European Typology of Homeless and Housing Exclusion (ETHOS Light), which was developed by the European parent organization for homelessness assistance FEANTSA for empirical purposes, and counts groups like refugees with recognized protective status, persons who, because they lack housing, stay in the medical or correctional system longer than needed, and persons in refuges for victims of domestic violence. The possibility of documenting these groups had to be evaluated. The study sought starting points for improvement of the foundational data on homelessness primarily in existing data sets and statistics of institutions providing basic social support as well as residency and other administrative registers. It proposes ways of reporting intersectional issues, and in depth follow up studies with a quantitative as well as qualitative focus.

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Abbildungsverzeichnis | 10 |
| Abkürzungsverzeichnis | 11 |
| Zusammenfassung | 14 |
| 1. Einleitung | 17 |
| 2. Die ETHOS-Light-Typologie als Grundlage der Wohnungsnotfallberichterstattung | 19 |
| 2.1 Die deutsche Wohnungsnotfall-Definition und ETHOS Light im Vergleich | 19 |
| 2.2 Die ETHOS-Light-Typologie | 19 |
| Abschnitt A – Möglichkeiten der Berichterstattung über weitere Formen von Wohnungslosigkeit nach ETHOS Light | 23 |
| 3. Erfassung von Frauen in Frauenhäusern oder Personen in Zufluchtsstätten für Opfer häuslicher Gewalt | 24 |
| 3.1 Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung | 24 |
| 3.1.1 Gewaltbetroffenheit oder Wohnungslosigkeit – welche Lebenslage „sticht“? | 24 |
| 3.1.2 Wohnungslosigkeit bei Gewaltbetroffenheit | 25 |
| 3.2 Ansätze für Berichterstattung und Statistik | 26 |
| 3.2.1 Statistische Erfassung von Personen in Gewaltschutzeinrichtungen auf Bundesebene | 27 |
| 3.2.2 Statistische Erfassung von Personen in Gewaltschutzeinrichtungen auf Ebene der Länder und der Kommunen | 28 |
| 3.3 Empfehlung | 29 |
| 4. Erfassung von wohnungslosen Menschen, die länger als notwendig im Gesundheitssystem verbleiben | 31 |
| 4.1 Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung | 31 |
| 4.2 Ansätze für Berichterstattung und Statistik | 32 |
| 4.2.1 Erfassung von Wohnungslosigkeit in Einrichtungen des Gesundheitswesens | 32 |

| | | |
|---|--|-----------|
| 4.2.2 | Erfassung von Personen, die sich länger als notwendig im Gesundheitswesen aufhalten | 34 |
| 4.3 | Empfehlung | 34 |
| 5. | Erfassung von Menschen, die länger als notwendig in Haftanstalten verbleiben | 36 |
| 5.1 | Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung | 36 |
| 5.2 | Ansätze für Berichterstattung und Statistik | 36 |
| 5.2.1 | Statistische Erfassung zum Strafvollzug | 37 |
| 5.2.2 | Probleme für die Berichterstattung | 38 |
| 5.3 | Empfehlung | 39 |
| 6. | Erfassung von Geflüchteten mit anerkanntem Schutzstatus | 40 |
| 6.1 | Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung | 40 |
| 6.2 | Ansätze für Berichterstattung und Statistik | 41 |
| 6.3 | Empfehlung | 43 |
| 6.3.1 | Ausweitung der berichtspflichtigen Stellen nach § 6 Absatz 1 WoBerichtsG | 44 |
| 6.3.2 | Ausweitung der berichtspflichtigen Hilfsmerkmale nach § 5 WoBerichtsG als Voraussetzung für eine qualifizierte Schätzung des Personenkreises | 44 |
| Abschnitt B – Ergänzende Ansätze der Berichterstattung und der statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit | | 46 |
| 7. | Mindestsicherung nach dem SGB II | 47 |
| 7.1 | Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung | 47 |
| 7.2 | Ansätze für Berichterstattung und Statistik | 48 |
| 7.2.1 | Rechtliche Grundlagen der Datenverarbeitung im SGB II | 48 |
| 7.2.2 | Erhebung von Daten zu Wohnungslosigkeit in den Leistungsprozessen der Jobcenter | 50 |
| 7.2.3 | Erfassung und Auswertung von Daten zu Wohnungslosigkeit in den Leistungsprozessen der Jobcenter | 52 |
| 7.2.4 | Grundsicherungsstatistik SGB II | 53 |
| 7.3 | Empfehlung | 54 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 8. | Mindestsicherung nach dem SGB XII | 56 |
| 8.1 | Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung | 56 |
| 8.2 | Ansätze für Berichterstattung und Statistik | 57 |
| 8.2.1 | Datenverarbeitung im SGB XII | 57 |
| 8.2.1.1 | Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (Drittes Kapitel SGB XII) | 57 |
| 8.2.1.2 | Statistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung | 58 |
| 8.2.2 | Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem Achten Kapitel SGB XII | 58 |
| 8.2.2.1 | Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Fünften bis Neunten Kapitel SGB XII | 59 |
| 8.2.2.2 | Ansätze zur Erhebung von Wohnungslosigkeit bei den Kommunen | 59 |
| 8.2.2.3 | Dokumentation der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII bei den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe | 60 |
| 8.3 | Empfehlung | 60 |
| 8.3.1 | Statistiken der Empfängerinnen und Empfänger laufender und kurzzeitiger Hilfen nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII | 60 |
| 8.3.2 | Statistik der Empfängerinnen und Empfängern von Leistungen nach dem Achten Kapitel SGB XII | 61 |
| 9. | Wohnungslose Personen im Meldewesen | 62 |
| 9.1 | Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung | 62 |
| 9.2 | Ansätze für Berichterstattung und Statistik | 62 |
| 9.2.1 | Wohnungslose – meldepflichtig, meldeberechtigt? | 62 |
| 9.2.2 | Erfassung von Sonderadressen, Abmeldung „nach unbekannt“ | 66 |
| 9.2.3 | Wohnungslose als Fehlbestand im Melderegister | 66 |
| 9.2.4 | Wie Wohnungslosigkeit meldefähig werden kann | 68 |
| 9.2.5 | Registergestützte Statistik Wohnungsloser in Österreich | 70 |
| 9.2.6 | Register als Informationsgrundlage zu Wohnungslosigkeit | 71 |
| 9.3 | Empfehlungen | 71 |
| 9.3.1 | Ansatzpunkte für melderechtliche Regelungen | 72 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 9.3.2 | Öffnung der Meldeverfahren für wohnungslose Personen erproben | 73 |
| 10. | Wohnungslosigkeit im Registerzensus und in der Registermodernisierung | 74 |
| 10.1 | Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung | 74 |
| 10.2 | Ansätze für Berichterstattung und Statistik | 75 |
| 10.2.1 | Vom „registergestützten“ Zensus zum „Registerzensus“ | 75 |
| 10.2.2 | Registerübergreifende Identifikationsnummer | 76 |
| 10.2.3 | Lebenszeichenansatz | 77 |
| 10.2.4 | Einrichtungsregister | 78 |
| 10.2.5 | Gebäude- und Wohnungsregister und Haushaltsbildung | 79 |
| 10.3 | Empfehlungen | 80 |
| 10.3.1 | Kooperation zwischen Registerzensus und Wohnungslosenberichterstattung | 80 |
| 10.3.2 | Bundesstatistik zu Wohnungslosigkeit | 81 |
| 10.3.3 | Lebenszeichenansatz in der Berichterstattung zu Wohnungslosigkeit | 81 |
| 11. | Berichterstattung zu Querschnittsthemen | 82 |
| 11.1 | Geschlecht, Alter und „Haushaltsstruktur“ | 82 |
| 11.2 | Migrationshintergrund | 83 |
| 11.3 | Gesundheitliche Beeinträchtigungen und Behinderungen | 84 |
| 11.4 | Existenzsicherung | 85 |
| | Literaturverzeichnis | 87 |
| | Rechtliche Quellen | 93 |
| | Anhang 1: Übersicht über das Erhebungsprogramm | 95 |
| | Anhang 2: Im Begleitkreis vertretene Institutionen | 98 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------|--|----|
| Abbildung 2.1 | Zielgruppen nach ETHOS Light in der Berichterstattung nach WoBerichtsG | 20 |
| Abbildung 6.1 | Gruppen von Schutzsuchenden, die in der Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen zu berücksichtigen sind | 40 |
| Abbildung 7.1 | Rechtliche Grundlagen der Datenverarbeitung im SGB II | 49 |
| Abbildung 9.1 | Meldepflicht der Zielgruppen nach ETHOS Light | 64 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|--|
| Abs. | Absatz |
| ALG II | Arbeitslosengeld II |
| ALLEGRO | Arbeitslosengeld II Leistungsverfahren Grundsicherung Online |
| Art. | Artikel |
| AsylbLG | Asylbewerberleistungsgesetz |
| AsylG | Asylgesetz |
| AufenthG | Aufenthaltsgesetz |
| AZ | Aktenzeichen |
| BA | Bundesagentur für Arbeit |
| BAG | Bundesarbeitsgemeinschaft |
| BAG W | Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe |
| BAWO | Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Österreich) |
| BBSR | Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung |
| BG | Bedarfsgemeinschaft |
| BGBL. | Bundesgesetzblatt |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BMFSFJ | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend |
| BMG | Bundesmeldegesetz |
| BMGVwV | Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes |
| BMI | Bundesministerium des Innern |
| BMWSB | Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen der amtlichen Sammlung (Band-Nr.) |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BvF | Registerzeichen des Bundesverfassungsgericht für Normenkontrollverfahren |
| BZSt | Bundeszentralamt für Steuern |
| COST | European Cooperation in Science and Technology |
| DHS | Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V. |
| DIMR | Deutsches Institut für Menschenrechte |
| DJI | Deutsches Jugendinstitut |
| DSGVO | Datenschutzgrundverordnung |
| DSHS | Deutsche Suchthilfestatistik |
| DSMeld | Datensatz für das Meldewesen |
| DVO | Durchführungsverordnung |
| E-Akte | Elektronische Akte |
| EAO | Erreichbarkeitsanordnung |
| Ebd. | Ebenda |
| EDV | Elektronische Datenverarbeitung |
| EG | Verordnung des Europäischen Parlaments |

| | |
|-----------------|---|
| EMCDDA | Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht |
| Emeld21 | Software für das Einwohnermeldewesen |
| ESOP | European Statistics on Population (EU-Rahmenverordnung zur Bevölkerungsstatistik) |
| ETHOS Light | Typologie von Wohnungslosigkeit, die zur Erfassung für statistische Zwecke entwickelt wurde, Weiterentwicklung der „European Typology of Homelessness“ |
| EU | Europäische Union |
| e. V. | eingetragener Verein |
| eSTATISTIK.core | Meldeverfahren für die Eingabe lokaler Daten an die amtliche Statistik |
| FEANTSA | Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (Europäische Dachorganisation von Trägern, die mit Wohnungslosen arbeiten) |
| ff. | fortfolgende |
| FHK | Frauenhauskoordinierung |
| GBB | Ganzheitliche Beschäftigungsorientierte Beratung |
| gE | gemeinsame Einrichtung |
| GewSchG | Gewaltschutzgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GO NRW | Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen |
| GREVIO | Group of Experts on action against violence against women and domestic violence |
| GWN | Gebäude- und Wohnungsnummern |
| HHSTAT | Koordinierte Haushalts- und Bevölkerungsstatistik |
| HLU | Hilfe zum Lebensunterhalt |
| idgF. | in der geltenden Fassung |
| i. d. R. | in der Regel |
| IDNrG | Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung (Identifikationsnummerngesetz) |
| IT | Informationstechnologie |
| i. V. m. | in Verbindung mit |
| JVA | Justizvollzugsanstalt |
| KDS 3.0 | Kerndatensatz zur Dokumentation im Bereich der Suchtkrankenhilfe |
| KdU | Kosten der Unterkunft |
| KM-EWO | Software für das Einwohnermeldewesen |
| KOSIS | Verbund Kommunales Statistisches Informationssystem |
| KoSIT | Koordinierungsstelle für IT-Standards |
| LVR | Landschaftsverband Rheinland |
| LWL | Landschaftsverband Westfalen-Lippe |
| MD | Medizinischer Dienst |
| MESO | Software für das Einwohnermeldewesen |
| MighEV | Migrationshintergrund-Erhebungsverordnung |
| Nds. GVBl. | Niedersächsisches Gesetzes- und Verordnungsblatt |
| NGO | Niedersächsische Gemeindeordnung |
| NKRG | Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates |

| | |
|-------------------|---|
| o. f. W. | ohne festen Wohnsitz |
| OK.Ewo | Software für das Einwohnermeldewesen |
| OSCI-XMeld | Fachmodul der Innenverwaltung für den elektronischen Datenaustausch im Meldewesen und mit dem Meldewesen |
| OZG | Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) |
| RatSWD | Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten |
| Pkw | Personenkraftwagen |
| RegMoG | Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz) |
| RegZensErpG | Registerzensuserprobungsgesetz |
| Rn | Randnummer |
| Rz | Randziffer |
| SGB II | Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende |
| SGB III | Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung |
| SGB X | Sozialgesetzbuch Zehntes Buch – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz |
| SGB XII | Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe |
| STEP | Stammdatenerfassungs- und -Pflegesystem |
| ThürFHFöVO | Thüringer Frauenhausförderverordnung |
| üöTr | überörtlicher Träger |
| VerBIS | Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem |
| VDSt | Verband Deutscher Städtestatistiker |
| VOIS | Software für das Einwohnermeldewesen |
| Vgl. | vergleiche |
| WoBerichtsG | Wohnungslosenberichterstattungsgesetz |
| ZensG | Gesetz zur Durchführung des Zensus |
| ZensVorbG | Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 (Zensusvorbereitungsgesetz 2021) |
| XSozial-BA-SGB II | Schnittstelle zur Datenübermittlung vom Jobcenter an die Bundesagentur für Arbeit |
| zkT | zugelassener kommunaler Träger |

Zusammenfassung

Gemäß § 8 Absatz 4 Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) sollte die vorliegende Studie „die Machbarkeit der Berichterstattung“ über jene „Formen von Wohnungslosigkeit“ prüfen, welche über die bereits von der bundesweiten Wohnungslosenstatistik erfassten Formen hinausgehen und auch durch die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegebene ergänzende Berichterstattung zu verdeckt Wohnungslosen und Personen ohne jede Unterkunft nicht erfasst sind.

Auftragsgemäß wurde die auf europäischer Ebene etablierte ETHOS-Light-Typologie zugrunde gelegt. Ein größerer Teil der 12 Gruppen, die ETHOS typologisch unterscheidet, musste für die Machbarkeitsstudie nicht berücksichtigt werden: Durch die Bundesstatistik wird der Teil der Wohnungslosen weitestgehend abgedeckt, der am Stichtag 31. Januar jeden Jahres in Übernachtungsstellen, Notunterkünften, Übergangswohnheimen und ähnlichen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfen sowie in Hotels und betreuten Wohnformen ohne Mietvertrag vorübergehend untergebracht ist. Die vom BMAS in Auftrag gegebene empirische Studie erfasst Menschen in verdeckter Wohnungslosigkeit, die vorübergehend bei Bekannten und Verwandten untergekommen sind, ohne dort ihren ständigen Wohnsitz zu haben, sowie Menschen ohne jegliche Unterkunft und Wohnungslose, die mobile Strukturen wie z. B. Zelte oder Pkws nutzen oder die in Behelfsunterkünften und unkonventionellen Behausungen wie z. B. Abbruchhäusern, Kellern, Hütten etc. leben, welche nicht zum dauerhaften Wohnen errichtet wurden oder geeignet sind.

Der vorliegenden Machbarkeitsstudie oblag die Prüfung, ob eine Berichterstattung zu den übrigen Kategorien der ETHOS-Light-Typologie durchführbar ist. Dies sind Personen in Zufluchtsstätten für Opfer häuslicher Gewalt (insbesondere in den Frauenhäusern) und Personen, die sich wegen einer fehlenden Wohnung länger als notwendig in Institutionen wie Justizvollzugsanstalten oder im Gesundheitswesen aufhalten. Da davon auszugehen ist, dass die Wohnungslosenstatistik anerkannte Geflüchtete nicht im vollen Umfang erfasst, soweit diese als „Fehlbelegerinnen“ und „Fehlbeleger“ auch nach erfolgreichem Abschluss des Asylverfahrens in Asylbewerberunterkünften verbleiben, war auch für diese Teilgruppe die Machbarkeit einer Berichterstattung zu prüfen.

Im Auftrag des BMAS sollten darüber hinaus alternative Möglichkeiten der Berichterstattung (z. B. über Daten der Mindestsicherungssysteme oder über das Meldewesen) und die Machbarkeit einer Berichterstattung über Querschnittsthemen geprüft werden. Wo dies sinnvoll erschien, sollten Vorschläge für ergänzende regelmäßige oder einmalige Forschungsvorhaben gemacht werden – etwa zur Vertiefung spezifischer Aspekte wie der gesundheitlichen Situation wohnungsloser Menschen oder der Versorgung von Wohnungslosen mit Behinderungen.

Neben Literaturrecherchen und Dokumentenanalysen wurden zur Klärung inhaltlicher und methodischer Fragen fünf Online-Workshops und eine große Zahl von telefonischen Einzelinterviews und Hintergrundgesprächen mit insgesamt 101 Expertinnen und Experten durchgeführt. Auch die Ergebnisse einer schriftlichen Länderbefragung des BMAS zur Unterbringung anerkannter Geflüchteter konnten mit einbezogen werden.

Die Ergebnisse der Studie und die daraus resultierenden Handlungsempfehlungen können wie folgt zusammengefasst werden:

Personen in Frauenhäusern und anderen Zufluchtsstätten für Opfer häuslicher Gewalt in die Wohnungslosenstatistik einzubeziehen, ist ohne größeren Aufwand möglich und wird empfohlen. Empfohlen wird auch, dass dieser Personenkreis in der Stichtagsstatistik gesondert ausgewiesen wird.

Es wären dazu ca. 400 zusätzliche Institutionen an der regelmäßigen statistischen Erfassung zu beteiligen; ca. 5.000 zusätzliche Fälle kämen hinzu. Alternativen im Rahmen der ergänzenden Berichterstattung und unter Nutzung bestehender Datenquellen (Frauenhausstatistik) sind mit deutlichen Einschränkungen hinsichtlich der Aussagekraft verbunden, aber möglich.

Von einer statistischen Erfassung der Personen, die wegen einer fehlenden Wohnperspektive länger als notwendig in Justizvollzugsanstalten verbleiben, wird abgeraten. Die ETHOS-Definition ist auf europäischer Ebene nicht unumstritten, die logistischen Probleme zur Eingrenzung des Personenkreises sind erheblich und der Aufwand zu einer statistischen Erfassung wäre nur schwer zu rechtfertigen. Da Haftaufenthalte und fehlende Wohnperspektiven nach der Haftentlassung eine nicht unerhebliche Rolle bei der Entstehung von Wohnungslosigkeit spielen, wird für die ergänzende Berichterstattung ein Forschungsvorhaben zu Wohnungslosigkeit und Haft empfohlen.

Personen, die länger als therapeutisch notwendig in Institutionen des Gesundheitswesens verbleiben, weil nach der Entlassung eine Wohnung fehlt, sollten aus ähnlichen Gründen nicht in die Statistik einbezogen werden. Infolge der Bemühungen um Kostendämpfung im Gesundheitswesen ist zudem davon auszugehen, dass der Personenkreis bei einer hohen Zahl von einzubeziehenden Institutionen sehr klein ist. Ein ergänzendes Forschungsprojekt sollte sich der Frage widmen, wie durch ein besseres Übergangsmanagement Wohnungslosigkeit verhindert werden kann.

In Bezug auf die nicht unbeträchtliche Zahl der Geflüchteten, die nach positivem Abschluss ihres Asylverfahrens wohnungslos als „Fehlbelegerinnen“ und „Fehlbeleger“ in Asylbewerberunterkünften verbleiben, wird vorgeschlagen, den Kreis der Berichtspflichtigen auf die Träger solcher Einrichtungen zu erweitern. Lässt sich dies nicht realisieren, so sollte in der Wohnungslosenstatistik festgehalten werden, welche der bislang berichtspflichtigen Stellen in ihren Daten diese Zielgruppe vollständig erfasst haben, so dass für die übrigen Gebietskörperschaften im Rahmen der ergänzenden Berichterstattung alle zwei Jahre eine Schätzung zur Untererfassung erfolgen kann.

Bei den Jobcentern entstehen zwar an vielen Stellen und in unterschiedlicher Ausprägung Informationen über wohnungslose Leistungsberechtigte, doch stößt eine einheitliche Ausweisung der Zielgruppe im Rahmen der Statistik zum SGB II auf Barrieren, die von Expertinnen und Experten als schwer überwindbar angesehen wurden. Es wird empfohlen zu prüfen, ob in den Fachverfahren statt der Unterscheidung zwischen „Wohnanschrift“ und „Postanschrift“ eine Unterscheidung zwischen „Meldeadresse“ und „Erreichbarkeitsadresse im Sinne der Erreichbarkeitsanordnung“ getroffen werden kann, und ob die Möglichkeit besteht, in den Adressdaten eine Zusatzinformation zu institutioneller Unterbringung vorzusehen. Mit interessierten Jobcentern sollte in einem explorativen Projekt bestimmt werden, welche „Lebenszeichen“ und Merkmalskombinationen aus den Fachverfahren für eine bessere Identifikation von Wohnungslosen genutzt werden können, insbesondere was die Gruppen angeht, die als besonders schwer zu zählen gelten. Ob arbeitsmarkt- oder sozialpolitische Steuerungsinteressen die Definition eines eigenständigen Merkmals „Wohnungslosigkeit“ in der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) rechtfertigen, muss politisch entschieden werden. Dazu müsste dann eine systematische Erhebung dieses Merkmals an identischen Stellen stattfinden und datenschutzrechtlich abgesichert werden.

Im Bereich des SGB XII hat sich die Erfassung von Kurzeitempfängerinnen und -empfängern von Hilfe zum Lebensunterhalt als wenig aussagekräftig erwiesen und kann entfallen. Eine einheitliche Identifizierung wohnungsloser Menschen im Bezug von existenzsichernden Regelleistungen nach SGB XII ist nicht praktikabel: Sie würde nur einen kleinen Teil der Wohnungslosen erfassen und wäre mit erheblichen Schwierigkeiten bei der Umsetzung verbunden. Grundlage der sozialen Unterstützung von Wohnungslosen durch Beratung und Betreuung sind jedoch Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, die von den örtlichen und überörtlichen Trägern

der Sozialhilfe nach dem Achten Kapitel SGB XII gewährt werden. Für die ergänzende Berichterstattung wird empfohlen, die bereits bestehende Statistik so weit zu qualifizieren, dass sie ein aussagefähigeres Bild über die gewährten Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen ergibt.

Neuere Entwicklungen im Bereich der Zensuserhebungen und mögliche Veränderungen im Meldewesen beinhalten längerfristige Möglichkeiten zu einer verbesserten registergestützten Erfassung von Wohnungslosen, die längerfristig eine Alternative zum bislang verfolgten Weg der Wohnungslosenberichterstattung aufzeigen könnten. Es wird empfohlen, die sich abzeichnenden Potenziale einer Erfassung von Wohnungslosen im weiteren Prozess zu nutzen. Dazu gehört, Wohnungslose in die Lage zu versetzen, sich in der Gemeinde, in der sie sich aufhalten, als „Bürgerinnen und Bürger ohne Wohnung“ anzumelden, sowie darauf hinzuwirken, dass dies auch durchgehend geschieht. Es wird eine Änderung des Bundesmeldegesetzes empfohlen, die den Einwohnerbegriff so anpasst, dass er auch Wohnungslose einbezieht und freiwillige Meldungen sowie Meldungen durch Unterkunftseinrichtungen für Wohnungslose (als „Bevollmächtigte“) ermöglicht. Damit würde im Übrigen das Melderecht mit dem in anderen Rechtsbereichen (z. B. Zensus, Wahlrecht) gültigen Konzept des „üblichen Aufenthalts“ harmonisiert werden. Die Machbarkeitsstudie empfiehlt ein Modellvorhaben, um in einer Kommune oder in einigen ausgewählten Kommunen die vorgeschlagene Öffnung der Meldeverfahren für die verschiedenen Situationen von Wohnungslosigkeit projektförmig zu erproben. Die Erprobung könnte mit der Umsetzung der elektronischen Wohnsitzanmeldung im Meldewesen verbunden werden.

Die geplante Einführung einer registerübergreifenden Identifikationsnummer, die jeder Person einmalig und unveränderlich zugeordnet wird, kann auf längere Sicht Wohnungslosen den Onlinezugang zu Sozialleistungen, zum Meldewesen und zu anderen Verwaltungsleistungen erleichtern und zugleich Wohnungsnotlagen in Verwaltungsregistern sichtbar machen. Empfehlungen im Kontext der Einführung eines Registerzensus betreffen vorrangig eine engere Kooperation zwischen den dafür und für die Wohnungslosenberichterstattung Verantwortlichen. Die Bestrebungen im Rahmen der Zensusvorbereitungen und der Melderechtsänderungen sind aktiv zu begleiten, damit Wohnungslosigkeit dabei hinreichend Berücksichtigung findet.

Querschnittsthemen sollten als wechselnde Schwerpunkte im Rahmen der laufenden Wohnungslosenberichterstattung behandelt werden. Zum einen wird die eingehendere Betrachtung bestimmter Teilgruppen vorgeschlagen: junger Wohnungsloser, älterer Wohnungsloser, wohnungsloser Frauen und Männer sowie wohnungsloser Familien. Daten aus der neuen Wohnungslosenstatistik zu untergebrachten Wohnungslosen und der ergänzenden Stichprobenerhebung zu nicht institutionell versorgten Wohnungslosen liefern die notwendigen Informationen über Geschlecht, Alter und „Haushaltsstruktur“ und können durch aktuelle Befunde von anderen Studien und Befragungen ergänzt werden. Als weitere Schwerpunktthemen, zu denen auch zusätzliche Forschungsprojekte notwendig wären, sollten die besondere Situation von Menschen mit Migrationshintergrund, die Versorgung von Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Behinderungen sowie der Themenkomplex von Wohnungslosigkeit und Existenzsicherung betrachtet werden.

Insgesamt wird also empfohlen, die Wohnungslosenberichterstattung in absehbarer Zeit im Wesentlichen wie im Gesetz vorgesehen fortzusetzen, die vorgeschlagenen Veränderungen zur besseren Erfassung von Wohnungslosen im Gewaltschutzsystem (insbesondere Frauenhäuser) und von „fehlplatzierten“ anerkannten Geflüchteten für die jährliche statistische Erfassung vorzunehmen und in der ergänzenden Berichterstattung zu einzelnen der vorgeschlagenen Schwerpunktthemen die vorgeschlagenen Zusatzerhebungen zu berücksichtigen. Auch die Berichterstattung zu den nicht institutionell untergebrachten Wohnungslosen sollte ergänzend fortgesetzt werden, konkrete Empfehlungen dazu werden nach Abschluss der ersten Repräsentativbefragung vorgelegt.

1. Einleitung

Nach dem 2020 beschlossenen WoBerichtsG wird das Statistische Bundesamt ab 2022 zum 31.1. jeden Jahres eine Statistik wohnungsloser untergebrachter Personen erstellen. Das Gesetz sieht außerdem alle zwei Jahre die ergänzende Berichterstattung zu Wohnungslosen ohne Unterkunft und zu verdeckt Wohnungslosen vor. Eine im Auftrag des BMAS durchgeführte repräsentative Befragung der beiden Zielgruppen fand erstmals in der ersten Februarwoche 2022 statt.¹

Mit der hier vorgelegten Studie der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V., GISS, wird ein dritter gesetzlicher Auftrag nach § 8 Absatz 4 WoBerichtsG erfüllt:

„Unter Beteiligung der Wissenschaft und von Fachverbänden wird in dem ersten Bericht nach Absatz 2 die Machbarkeit der Berichterstattung über weitere Formen von Wohnungslosigkeit geprüft, die über Absatz 3 hinausgehen. Soweit der Aufwand vertretbar ist, erfolgt eine Erweiterung des Berichts nach Absatz 2 auf möglichst viele Formen von Wohnungslosigkeit.“

Das WoBerichtsG stützt sich bei der Definition von Wohnungslosigkeit auf die „European Typology of Homeless and Housing Exclusion“ – ETHOS Light – der Europäischen Dachorganisation der Wohnungslosenhilfe FEANTSA (Deutscher Bundestag, 2019b, S. 9; FEANTSA 2006). Wie diese Typologie aufgebaut ist, und welche „weitere(n) Formen von Wohnungslosigkeit“ es geben kann, erläutert Kapitel 2.

Abschnitt A prüft die Möglichkeit der Berichterstattung für Frauen in Frauenhäusern bzw. Personen in Zufluchtsstätten für Opfer häuslicher Gewalt (Kapitel 3), für Menschen, die sich länger als notwendig in Institutionen des Gesundheitssystems aufhalten (Kapitel 4), und für Menschen, die länger als notwendig in Justizvollzugsanstalten verbleiben (Kapitel 5). Kapitel 6 macht Vorschläge für die Erfassung geflüchteter Menschen, die nach ihrer Anerkennung weiter in Unterkünften für Asylbewerberinnen und -bewerber untergebracht sind und daher von der Statistik nicht vollständig erfasst werden.

Abschnitt B erörtert weitere bzw. alternative Ansätze der Berichterstattung und der statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit, die dazu beitragen können, die gesetzlich vorgeschriebenen Berichtspflichten mit geringerem Aufwand zu erfüllen. Die beiden Kapitel 7 und 8 loten aus, welche Möglichkeiten die Datenbestände und die amtlichen Statistiken der Grundsicherung nach dem SGB II und SGB XII bieten, um Wohnungslosigkeit besser zu erfassen. Die gleiche Absicht verfolgen die Kapitel 9 und 10 für Erfassungsmöglichkeiten im Meldewesen und im Registerzensus.

Eine künftige Wohnungslosenberichterstattung muss sich nicht allein auf Statistiken und quantitative Daten stützen. Abschnitt C konzipiert in Kapitel 11 Vorschläge für eine Berichterstattung zu Querschnittsthemen. Durch sekundärstatistische Analysen und durch (qualitative) Forschungsvorhaben sollten die Sozialstruktur wohnungsloser Teilgruppen, die Wohnungslosigkeit von Migrantinnen und Migranten, Teilhabebeeinträchtigungen wohnungsloser Menschen aufgrund von gesundheitlichen Beeinträchtigungen und Behinderungen oder die Existenzsicherung bei Wohnungslosigkeit einmalig oder regelmäßig untersucht werden.

Die Empfehlungen der vorliegenden Studie beruhen zum einen auf Literaturrecherchen und Dokumentenanalysen für die angesprochenen Themenfelder. Dazu gehörte die Analyse von Quellen zu statistischen und gesetzlichen Grundlagen, untergesetzlichen Vorschriften sowie der einschlägigen

¹ Die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V. und Kantar Public haben dazu in der ersten Februarwoche 2022 wohnungslose Menschen in 151 deutschen Kommunen persönlich befragt. Näheres unter www.berichterstattung-zu-wohnungslosigkeit.de

Fachliteratur. Spezialisierte Statistiken, die auf Bundes- und Länderebene zu den genannten Zielgruppen geführt werden, wurden hinsichtlich ihrer Merkmale und der darin enthaltenen Hinweise auf Wohnungslosigkeit bzw. Wohnungsnotlagen hin überprüft. Sofern Analysen und Berichte aus anderen Ländern von Bedeutung für die Erfassung von Wohnungslosigkeit in Deutschland sind, wurden diese ebenfalls berücksichtigt. Auch die Ergebnisse einer schriftlichen Länderbefragung des BMAS zur Unterbringung anerkannter Geflüchteter konnten einbezogen werden. Um die Praxis der Unterbringung von wohnungslosen geflüchteten Menschen mit Bleibeperspektive zu erfassen, mussten zum Teil auch Bestimmungen auf bezirklicher oder auf kommunaler Ebene berücksichtigt werden.

Zur Klärung spezieller inhaltlicher und methodischer Fragen dienten fünf Online-Workshops und eine große Zahl von telefonischen Einzelinterviews und Hintergrundgesprächen mit insgesamt 101 Expertinnen und Experten. Die Workshops vertieften Fragen der Erfassung von Personen in Gewaltschutzeinrichtungen, die Nutzung von administrativen Daten der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Sozialgesetzbuch Zweites Buch – SGB II) für die Wohnungslosenberichterstattung, die Möglichkeiten der Berichterstattung aufgrund von Daten der Sozialhilfe (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – SGB XII), Erfassungsmöglichkeiten in den Melderegistern und die Potenziale der Zensuserhebungen zur Dokumentation von Wohnungslosigkeit. Einzelinterviews und Hintergrundgespräche waren vorgesehen, um Detailfragen zu vertiefen, die in den Workshops aufgeworfen wurden, und um Verfahren und die Praxis in Kommunen, Justizvollzugsanstalten, Kliniken, Frauenhäusern oder Statistikbehörden abzufragen. Für jedes Einzelthema waren unterschiedliche Fachleute mit entsprechenden Spezialkenntnissen einzubeziehen. Eine Übersicht über das Erhebungsprogramm enthält der Anhang dieses Berichts.

Die Fachöffentlichkeit begleitete die Studie mit großem Interesse. An einem Begleitkreis beteiligten sich Vertreterinnen und Vertreter aller relevanten Institutionen im Feld. Um den fachlichen Austausch zu befördern und die Fachöffentlichkeit über den Stand der Untersuchung auf dem Laufenden zu halten, wurde eine Website eingerichtet: www.berichterstattung-zu-wohnungslosigkeit.de. Sie enthält Unterseiten zur Befragung wohnungsloser Menschen und zur Machbarkeitsstudie, eine Liste von FAQs, einen Downloadbereich sowie einen Bereich für die Vorstellung der Ergebnisse.

2. Die ETHOS-Light-Typologie als Grundlage der Wohnungsnotfallberichterstattung

Wer versucht, das Ausmaß von Wohnungslosigkeit zu beziffern, steht vor dem Problem, dass es kein statistisch definiertes „positives“ Merkmal zu Wohnungslosigkeit und kein allein zuständiges Leistungssystem gibt. Entsprechend entstehen unvollständige Daten für ganz unterschiedliche Gruppen von Wohnungslosen bei verschiedenen Stellen: bei den Gemeinden, die für die ordnungsrechtliche Unterbringung zuständig sind, bei den Trägern der klassischen Wohnungslosenhilfe mit ihren Diensten und Einrichtungen, bei bürgerschaftlichen Angeboten der niedrigschwelligen Versorgung mit Lebensmitteln oder Mahlzeiten, bei Sozialleistungsträgern und bei weiteren Institutionen. Diese Daten müssen für eine einheitliche Statistik zusammengeführt werden, wobei Doppelerfassungen möglichst zu vermeiden sind.

2.1 Die deutsche Wohnungsnotfall-Definition und ETHOS Light im Vergleich

Wohnungslosenstatistik und -berichterstattung orientieren sich bei der notwendigen Systematisierung an der europäischen ETHOS-Light-Definition, die vergleichbare Kategorien für die statistische Erfassung von Wohnungslosigkeit in den Mitgliedsstaaten in der Europäischen Union (EU) schaffen sollte. Während die in Deutschland weitgehend etablierte Wohnungsnotfall-Definition des Forschungsverbundes Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (Forschungsverbund) aus dem Jahr 2005 auch Gruppen enthält, die von einem Wohnungsverlust bedroht sind oder die nach einer Reintegration in Wohnraum nachgehende Hilfen benötigen, konzentriert ETHOS Light sich ausschließlich auf die Gruppe der aktuell wohnungslosen Menschen. Unabhängig von konkreten nationalen sozialrechtlichen Bedingungen unterscheidet die Typologie Formen des prekären Wohnens und der Wohnungslosigkeit für die Statuserfassung zu einem bestimmten Zeitpunkt weitgehend überschneidungsfrei. Nur bei einer Langzeitbeobachtung müssten Statuswechsel zwischen den unterschiedlichen Situationen berücksichtigt werden.

Die deutsche Definition der „aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen“ (Forschungsverbund, 2005, S. 8 ff.) folgt einer etwas anderen Ordnung, umfasst aber im Wesentlichen die gleichen Zielgruppen wie die europäische Definition. Als grundlegendes Definitionsmerkmal gilt in Deutschland, dass Wohnungslose „ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum)“ leben und auf institutionelle Unterstützung zur Überwindung dieser Notlage angewiesen sind. Die Definition unterscheidet im Wesentlichen danach, ob eine institutionelle Unterbringung stattfindet oder nicht. Frauenhäuser sind in der deutschen Definition nicht explizit aufgeführt. In einem gesonderten Abschnitt werden auch Personen einbezogen, die als „Flüchtlinge mit Aufenthaltsstatus von länger als einem Jahr von Wohnungslosigkeit betroffen und in speziellen Übergangsunterkünften untergebracht sind“ (ebd., S. 10).

2.2 Die ETHOS-Light-Typologie

ETHOS Light unterscheidet sechs operative Kategorien von Wohnungslosigkeit, denen zwölf unterschiedliche Wohn- bzw. Unterbringungssituationen („living situations“) zugeordnet werden. Die nachfolgende Abbildung 2.1 bildet links die sechs operativen Kategorien ab, daneben die zwölf „living situations“ in einer Übertragung auf deutsche Strukturen und Terminologien. Die dritte Spalte der Tabelle unterscheidet, welche Teilgruppen ab 2022 statistisch erfasst werden, welche durch den Berichterstattungsauftrag in § 8 Absatz 3 WoBerichtsG angesprochen sind und zu welchen Gruppen die Machbarkeit einer Berichterstattung ab 2024 noch zu prüfen ist. Spalte 4 erfasst im Überblick, in welchen Dokumentationssystemen bislang Informationen zu diesen Gruppen gehalten werden.

Abbildung 2.1 Zielgruppen nach ETHOS Light in der Berichterstattung nach WoBerichtsG

| ETHOS Light – Operative Kategorien | ETHOS Light – Living Situations – übertragen auf deutsche Strukturen der Wohnungsnotfallversorgung | Zuordnung in WoBerichtsG | Vorhandene Dokumentationsverfahren/ Statistiken mit Hinweisen auf die jeweilige Form der Wohnungslosigkeit |
|---|---|--|--|
| People living rough | (1) Menschen ohne jegliche Unterkunft, die in der Öffentlichkeit übernachten | Berichterstattung nach § 8 Abs. 3 WoBerichtsG | Fachverfahren SGB II/XII (z. B. Erreichbarkeit über Trägeradressen, Leistungsempfänger ohne Kosten der Unterkunft, Bezieher von Tagessätzen), Fachverfahren Träger nach §§ 67 ff. SGB XII, Dokumentationssystem BAG W (Variablen zu Unterkunftssituation Beginn/Ende der Hilfe bei freien Trägern), Erhebungen weniger Kommunen („Straßenzählungen“) |
| People in emergency accommodation | (2) Menschen in Übernachtungsstellen oder Notunterkünften | Statistik nach § 3 Abs. 2 WoBerichtsG | Leistungsstatistik und Fachverfahren Ordnungs- und Sozialbehörden, Statistik und Fachverfahren Träger nach §§ 67 ff. SGB XII, Fachverfahren SGB II, Dokumentationssystem BAG W, eigene Erhebungen weniger Kommunen („Straßenzählungen“) |
| People living in accommodation for the homeless | (3) Menschen in Übergangwohnheimen und ähnlichen Einrichtungen für Wohnungslose (Aufenthalt befristet) | Statistik nach § 3 Abs. 2 WoBerichtsG | Leistungsstatistik und Fachverfahren Ordnungs- und Sozialbehörden, Statistik und Fachverfahren Träger nach §§ 67 ff. SGB XII, Fachverfahren SGB II, Dokumentationssystem BAG W |
| People living in accommodation for the homeless | (4) Menschen in vorübergehender Unterbringung, beispielsweise in Wohnungen, Hotels etc. | Statistik nach § 3 Abs. 2 WoBerichtsG | Leistungsstatistik und Fachverfahren Ordnungs- und Sozialbehörden, Statistik und Fachverfahren Träger nach §§ 67 ff. SGB XII, Fachverfahren SGB II/XII, Dokumentationssystem BAG W |
| People living in accommodation for the homeless | (5) Menschen in vorübergehender Unterbringung, beispielsweise in betreuten Wohnformen ohne Mietvertrag | Statistik nach § 3 Abs. 2 WoBerichtsG | Statistik und Fachverfahren Träger nach §§ 67 ff. SGB XII, Dokumentationssystem BAG W |
| People living in accommodation for the homeless | (6) Menschen, die im Frauenhaus oder in Zufluchtsstätten für Opfer häuslicher Gewalt leben | Machbarkeit nach § 8 Abs. 4 WoBerichtsG prüfen | Frauenhausstatistik, Dokumentationssystem BAG W |
| People living in institutions | (7) Menschen, die in Institutionen wie dem Gesundheitssystem länger als notwendig verbleiben, weil sie nicht über eigenen Wohnraum verfügen | Machbarkeit nach § 8 Abs. 4 WoBerichtsG prüfen | Prozessdokumentation der Kliniken / der Sozialversicherungsträger, Dokumentationssystem BAG W |

| ETHOS Light – Operative Kategorien | ETHOS Light – Living Situations – übertragen auf deutsche Strukturen der Wohnungsnotfallversorgung | Zuordnung in WoBerichtsG | Vorhandene Dokumentationsverfahren/ Statistiken mit Hinweisen auf die jeweilige Form der Wohnungslosigkeit |
|---|---|--|--|
| People living in institutions | (8) Menschen, die in Institutionen wie Haftanstalten länger als notwendig verbleiben, weil sie nicht über eigenen Wohnraum verfügen | Machbarkeit nach § 8 Abs. 4 WoBerichtsG prüfen | Prozessdokumentation der Justizsozialdienste, Dokumentationssystem BAG W |
| People living in non-conventional dwellings due to lack of housing | (9) Menschen, die mobile Strukturen wie z. B. Zelte oder Pkws nutzen, welche nicht zum dauerhaften Wohnen errichtet wurden oder geeignet sind | Berichterstattung nach § 8 Abs. 3 WoBerichtsG | Fachverfahren SGB II/XII, Fachverfahren Träger nach §§ 67 ff. SGB XII, Dokumentationssystem BAG W, eigene Erhebungen weniger Kommunen („Straßenzählungen“) |
| People living in non-conventional dwellings due to lack of housing | (10) Menschen, die in unkonventionellen Behausungen wie z. B. Abbruchhäusern, Kellern, Hütten etc. leben, welche nicht zum dauerhaften Wohnen errichtet wurden oder geeignet sind | Berichterstattung nach § 8 Abs. 3 WoBerichtsG | Fachverfahren SGB II/XII, Fachverfahren Träger nach §§ 67 ff. SGB XII, Dokumentationssystem BAG W, eigene Erhebungen weniger Kommunen („Straßenzählungen“) |
| People living in non-conventional dwellings due to lack of housing | (11) Menschen, denen nur Behelfsunterkünfte zur Verfügung stehen | Berichterstattung nach § 8 Abs. 3 WoBerichtsG | Fachverfahren SGB II/XII, Fachverfahren Träger nach §§ 67 ff. SGB XII, Dokumentationssystem BAG W, eigene Erhebungen weniger Kommunen („Straßenzählungen“) |
| Homeless people living temporarily in conventional housing with family and friends (due to lack of housing) | (12) Menschen in verdeckter Wohnungslosigkeit, die aufgrund der Notlage, nicht über eine Wohnung zu verfügen, eine vorübergehende Unterkunft bei Freunden und Bekannten gefunden haben, ohne damit einen Hauptwohnsitz zu begründen | Berichterstattung nach § 8 Abs. 3 WoBerichtsG | Fachverfahren SGB II/XII, Fachverfahren Träger nach §§ 67 ff. SGB XII, Dokumentationssystem BAG W |

Quelle: Eigene Darstellung; ETHOS-Light-Typologie nach <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ETHOS-Light-0032417441788687419154.pdf>

Die für die Statistik untergebrachter Wohnungsloser gewählte Operationalisierung bezieht nur Menschen ein, „denen aufgrund von Maßnahmen der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände oder durch Kostenübernahme durch andere Träger von Sozialleistungen Räume zu Wohnzwecken oder Übernachtungsgelegenheiten überlassen sind“ (§ 3 Absatz 2 WoBerichtsG). Angehörige von vier der zwölf beschriebenen Gruppen werden von dieser Erhebung nach dem WoBerichtsG zum Stichtag 31.01. erfasst: nämlich wohnungslose Menschen, die Übernachtungsstellen oder Notunterkünfte nutzen (Situation 2), die in Übergangwohnheimen oder in ähnlichen Einrichtungen für Wohnungslose untergebracht sind (3), Menschen, die vorübergehend beispielsweise in Wohnungen oder Hotels versorgt werden (4), und Menschen, die Betreutes Wohnen (insbesondere nach §§ 67 ff. SGB XII) in Anspruch nehmen, ohne über einen eigenen Mietvertrag zu verfügen (5).

Auch Geflüchtete, deren Asylverfahren mit positivem Ausgang abgeschlossen ist, die aber (noch) nicht über eine eigene Wohnung verfügen, werden ab 2022 gezählt, wenn sie in einer der genannten Einrichtungen durch das Wohnungslosenhilfesystem mit vorübergehender Unterkunft versorgt werden. Verbleiben sie jedoch nach positivem Abschluss des Asylverfahrens ohne Kontakt zum Wohnungslosenhilfesystem weiter in Flüchtlingsunterkünften, so werden sie von der laufenden Statistik nicht vollständig erfasst. Da es sich um eine größere Gruppe handeln könnte, ist zu klären, ob und wie auch der nicht erfasste Personenkreis in der künftigen Wohnungslosenstatistik berücksichtigt werden kann und welche logistischen Probleme dabei zu beheben wären. Alternativ geht es um die Frage, ob eine gesonderte und dann vollständige Erfassung aller wohnungslosen anerkannten Geflüchteten nach § 3 Absatz 2 WoBerichtsG möglich ist.

Da statistische Untererfassungen vermieden werden sollen, schreibt das WoBerichtsG vor, auch diejenigen Wohnungslosen in die Erfassung einzubeziehen, die nicht untergebracht und institutionell mit einem Bett und einem Dach über dem Kopf versorgt sind. Diese ergänzende Berichterstattung nach § 8 Absatz 3 WoBerichtsG betrifft die beiden Personengruppen der auf der Straße lebenden und der verdeckt Wohnungslosen. Als auf der Straße lebende Menschen sind in Deutschland sowohl Personen definiert, die nach ETHOS Light an öffentlichen Orten übernachten (Situation 1), als auch Personen, die mobile Strukturen wie z. B. Zelte oder Pkws nutzen (9), die in unkonventionellen Behausungen wie z. B. Abbruchhäusern, Kellern, Hütten etc. leben, welche nicht zum dauerhaften Wohnen errichtet wurden oder geeignet sind (10), sowie Menschen, denen nur Behelfsunterkünfte zur Verfügung stehen (11). Zu den Menschen in verdeckter Wohnungslosigkeit gehören die Personen, die eine vorübergehende Unterkunft bei Bekannten oder Verwandten gefunden haben, ohne damit einen Hauptwohnsitz zu begründen (12). Daten wird eine repräsentative empirische Befragung von Wohnungslosen im Februar 2022 liefern, die bei einem Konsortium von GISS und Kantar Public in Auftrag gegeben wurde und deren Ergebnisse in einem gesonderten Bericht veröffentlicht werden. Für beide Gruppen ist zu prüfen, wie die Berichterstattung auf Dauer gestellt werden kann.

Es verbleiben systematische Erkenntnislücken zu drei weiteren Personengruppen, die von der ETHOS-Light-Typologie in die Definition von Wohnungslosigkeit einbezogen werden. Mit der vorliegenden Studie soll die Durchführbarkeit einer Berichterstattung auch für diese Gruppen von Wohnungslosen geprüft werden: Personen, überwiegend Frauen, die in Frauenhäusern oder anderen Schutzeinrichtungen für Opfer häuslicher Gewalt Zuflucht gefunden haben (6), sowie Personen, die entweder in Institutionen wie dem Gesundheitssystem (7) oder Haftanstalten (8) länger als notwendig verbleiben, weil sie nicht über eigenen Wohnraum verfügen.

Im Begleitkreis zur Machbarkeitsstudie wurde eine Ausweitung der Wohnungslosenberichterstattung über die ETHOS-Light-Gruppen hinaus diskutiert, da nicht alle vorübergehend institutionell versorgten Menschen ohne Wohnung im Hilfesystem für Wohnungslose zu verorten seien, sondern beispielsweise auch in zeitlich befristeten Wohnangeboten der Hilfen für junge Volljährige oder der Eingliederungshilfe. Es wurde auch angeregt, Personen, die dauerhaft auf Campingplätzen oder in Kleingartenanlagen übernachten, bei Erhebungen zu berücksichtigen. Dies würde jedoch eine neue Abgrenzung zwischen wohnungslosen Menschen und Personen erforderlich machen, die dauerhaft in stationären Einrichtungen oder alternativen Wohnformen versorgt werden: Steht die Wohnungslosigkeit bei diesen Versorgungsformen „im Vordergrund“ oder ist der Grund der Unterbringung ein anderer (beispielsweise Hilfen zur Persönlichkeitsentwicklung oder zur Bewältigung erheblicher Beeinträchtigungen)? Sind die Betroffenen auf institutionelle Hilfe bei der Überwindung einer Wohnungsnotlage angewiesen und könnten sie dauerhaften Wohnraum nutzen, wenn er verfügbar wäre? Individuelle Abgrenzungsentscheidungen erscheinen bei einer statistischen Erfassung kaum leistbar. An dieser Stelle genügt jedoch der Hinweis, dass der Orientierungsrahmen die europäische ETHOS-Light-Definition ist. In ihr werden etwa Frauenhausbewohnerinnen komplett inkludiert, Einrichtungen der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe jedoch außen vorgelassen.

Abschnitt A – Möglichkeiten der Berichterstattung über weitere Formen von Wohnungslosigkeit nach ETHOS Light

3. Erfassung von Frauen in Frauenhäusern oder Personen in Zufluchtsstätten für Opfer häuslicher Gewalt

3.1 Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung

Frauenhäuser und andere Zufluchtsstätten für Opfer häuslicher Gewalt sind in der ETHOS-Light-Typologie anderen Institutionen der Wohnungslosenhilfe wie z. B. Übergangwohnheimen und (teil-)stationären Einrichtungen für Wohnungslose, Hotels oder betreuten Wohnangeboten in Trägerwohnraum gleichgestellt (vgl. oben: 2.2). Ihre Charakterisierung als „accomodation for the homeless“ hebt auf zwei Kriterien ab: Der Aufenthalt in der Zufluchtsstätte ist befristet („where the period of stay is time-limited and no long-term housing is provided“)² und das Wohnen ist rechtlich nicht durch einen Mietvertrag oder Besitz gesichert. Folgt man der ETHOS-Light-Typologie, sind die in Gewaltschutzeinrichtungen versorgten Menschen³ in eine Statistik zu Wohnungslosigkeit ohne Einschränkung einzubeziehen. Das entspricht auch der überwiegend geübten Praxis im europäischen Raum: Wie eine Befragung im Rahmen des COST-Projektes „Measuring Homelessness in Europe“⁴ im Jahr 2017 ergab, schließt die Mehrheit der einbezogenen europäischen Mitgliedsländer Frauen in Frauenhäusern in ihre jeweils national gebräuchliche Definition von Wohnungslosigkeit ein.

Die Machbarkeitsstudie klärt jedoch vorsorglich, wie weit die europäische Systematik mit dem deutschen Verständnis zu Gewaltschutz und Wohnungslosigkeit übereinstimmt. Sie ermittelt sowohl Möglichkeiten der (statistischen) Erfassung im Rahmen der ergänzenden Berichterstattung als auch Ansätze zur Erfassung des Personenkreises im Rahmen der Wohnungslosenstatistik.

3.1.1 Gewaltbetroffenheit oder Wohnungslosigkeit – welche Lebenslage „sticht“?

Die freiverbandliche Wohnungslosenhilfe hat ihre Wurzeln in der Armenfürsorge. Sie ist historisch auf die Bedürfnisse von Männern ausgerichtet, die in Herbergen und Arbeiterkolonien der so genannten „Wandererfürsorge“ von kirchlichen Trägern versorgt wurden.⁵ Dagegen entstand das deutsche Gewaltschutz-Hilfesystem ab den 1970er-Jahren aus der Frauenrechtsbewegung, und die politische und konfessionelle Unabhängigkeit hat für einen großen Teil der Frauenhäuser, die gewaltbetroffene Frauen in den bestehenden Strukturen nicht angemessen versorgt sahen, bis heute hohe Bedeutung.⁶ Fragen der Übereinstimmung und Abgrenzung zwischen Gewaltschutz und Wohnungslosenhilfe in Deutschland werden vor diesem historischen Hintergrund nie allein unter fachlichen Gesichtspunkten, sondern bis heute stets auch als politische Fragen verhandelt.

Allein deshalb dürfte der Versuch, Frauen in Schutzeinrichtungen für Gewaltopfer in die Wohnungslosenberichterstattung bzw. -statistik einzubeziehen, auf Vorbehalte stoßen. Diese Einschätzung teilten die befragten Expertinnen aus dem Arbeitsfeld. Nach dem Verständnis der meisten Akteurinnen im Gewaltschutzbereich seien Frauen in Frauenhäusern nicht wohnungslos: „Sie sind auf der Suche nach einer Wohnung.“ (Expertin Gewaltschutz) Dem Argument liegt allerdings

² Nach dem fachlichen Selbstverständnis der Schutzeinrichtungen sollte ein Aufenthalt längstens sechs Monate dauern (Kotlenga & Nägele, 2020, S. 96).

³ Es handelt sich überwiegend um Frauen, die in Frauenhäusern Schutz suchen. Aber auch für gewaltbetroffene Männer und für den in hohem Maße gewaltgefährdeten Personenkreis der LSBTIQ*-Menschen bestehen eigene Schutzeinrichtungen.

⁴ Vgl. <https://www.cost.eu/actions/CA15218/>

⁵ Für einen kurzen Überblick mit weiterführender Literatur vgl. Steffen & Henke, 2018, S. 4 f.

⁶ Vgl. etwa die Darstellung „Anfänge des Hilfesystems“ auf der Website der Frauenhauskoordination: <https://www.frauenhauskoordination.de/ueber-uns/anfaenge-des-hilfesystems/>

kein eigenes Verständnis oder eine eigene Definition von Wohnungslosigkeit zugrunde, sondern die Sorge, dass es die geschützten Frauen zusätzlich diskriminieren und ihre Zugänge zum Wohnungsmarkt erschweren würde, wenn sie auch noch als „wohnungslos“ etikettiert würden.

Dem Wissen über komplexe Problemlagen, die sich durch Mehrdimensionalität auszeichnen, und dem Konzept der „Intersektionalität“ (Crenshaw, 1991), das in den Genderwissenschaften breit diskutiert wird, entspricht diese Argumentation allerdings nicht. Notwendig wäre es nach diesem Verständnis, gerade auf die mehrfache Benachteiligung der sowohl gewaltbetroffenen als auch wohnungslosen Frauen hinzuweisen. Baer et al. (2010) kritisieren in einem Überblick für Deutschland u. a. eine problematische „Tendenz zu einer gewissen Priorisierung – im ungünstigsten Fall: einer Hierarchisierung“ von Diskriminierungsdimensionen, wie sie auch in der beschriebenen Argumentation deutlich wird. Diese führe dazu, dass z. B. die „Diskriminierung von Frauen in Zusammenhang mit der Zugehörigkeit zu Sinti und Roma, zu Alter, Klasse oder Ost/West-Herkunft“ oft nicht thematisiert werde (ebd., S. 14).⁷

Für eine Berücksichtigung der in Gewaltschutzeinrichtungen versorgten Menschen im Rahmen der Wohnungslosenberichterstattung bzw. -statistik sprach aus Sicht mehrerer Expertinnen deshalb, dass die gesicherte Wohnung eine der wichtigsten Bedingungen für ein gewaltfreies Leben darstellt. Mithilfe der Daten aus der Wohnungslosenberichterstattung nachweisen zu können, für wie viele gewaltbetroffene Frauen diese Bedingung nicht erfüllt ist, würde ihrer Einschätzung nach das künftig geplante Monitoring zur Istanbul-Konvention unterstützen. Es war ihnen ein wichtiges Anliegen, die Frauenhäuser bei möglichen Veränderungen „mitzunehmen“.

3.1.2 Wohnungslosigkeit bei Gewaltbetroffenheit

Die befragten Expertinnen brachten die Möglichkeit ins Gespräch, nur einen Teil der Frauenhausbewohnerinnen in die Wohnungslosenberichterstattung einzubeziehen, also etwa nur diejenigen, die gern wieder ausziehen würden, dies aber aktuell aufgrund der Wohnungsmarktsituation nicht können. Unstrittig ist, dass unter den gegenwärtigen Bedingungen des Wohnungsmarktes bei einem großen Teil der Bewohnerinnen von Frauenhäusern eine Entlassung allein deshalb nicht möglich ist, weil keine Wohnung zur Verfügung steht. Eine Bedarfserhebung in Schleswig-Holstein kam zum Ergebnis, dass im Sommer 2020 37 Prozent aller Frauenhausplätze „durch Verzögerung belegt“ waren (Kotlenga et al., 2021, S. 128). „Jede zweite Frau im Frauenhaus“ konnte „aufgrund externer Faktoren nicht ausziehen“ (ebd., S. 136). Ohne Quantifizierung kam eine Bedarfserhebung aus Baden-Württemberg 2018 zu einem ähnlichen Befund (Koch et al., 2018, S. 54 f.).

Eine Beschränkung der Berichterstattung nur auf diesen Teil der gewaltbetroffenen Frauen (und Männer) entspricht aber nicht der ETHOS-Light-Typologie, die davon ausgeht, dass in Gewaltschutzeinrichtungen die Versorgung mit einem Dach über dem Kopf immer eine Hilfe bei Wohnungslosigkeit darstellt, die durch die Bereitstellung einer Wohnung zu jedem beliebigen Zeitpunkt beendet werden kann. (Bei einer laufenden Krankenhausbehandlung oder einer Strafhaft wäre das anders.)

Einschränkend könnte man argumentieren, dass gewaltbetroffene Frauen und Männer deshalb nicht als wohnungslos anzusehen sind, weil sie (noch) über eine mietrechtlich abgesicherte Wohnung oder ein eigenes Haus verfügen. Doch zum Zeitpunkt der Unterbringung ist ihnen der Zugang verwehrt –

⁷ Die „intersektionale(n) Verwobenheit“ der Lebenswirklichkeit gewaltbetroffener wohnungsloser Frauen beschreibt auch ein Positionspapier der BAG W (BAG W, 2021a, S. 3).

weshalb etwa die Jobcenter oder die Sozialämter die im Frauenhaus entstehenden Bedarfe für Unterkunft und Heizung auch stets als notwendige Kosten der Unterkunft anerkennen.

Beschreibungen der Lage von Frauen, die im Frauenhaus Schutz vor häuslicher Gewalt gesucht haben, heben auf die besondere Belastung der Betroffenen ab, die mit der Flucht „ihr bisheriges Leben, ihre Wohnung und ihre sozialen Bezüge“ (Kotlenga & Nägele, 2020, S. 11) oder „ihre Wohnung und ihr vertrautes Umfeld“ (Becker, 2013, S. 6) verlassen mussten. Obwohl § 2 Gewaltschutzgesetz (GewSchG) es ermöglichen soll, Anspruch auf die bisher mit dem Partner oder der Partnerin genutzte Wohnung zu erheben, beantragten 2019 nur drei Prozent der Frauenhaus-Bewohnerinnen eine solche Überlassung (Frauenhauskoordinierung [FHK], 2020, S. 20). Frauen in Frauenhäusern dürften daher tatsächlich nur in geringem Umfang noch über mietvertraglich abgesicherten Wohnraum oder Besitz verfügen.

Ein kleiner Anteil der im Frauenhaus versorgten Frauen kommt bei der Aufnahme ins Frauenhaus nicht einmal aus einer eigenen Wohnung, sondern bereits von der Straße oder aus einem gewaltgeprägten „Mitwohnverhältnis“, ist und bleibt also wohnungslos. Von einigen Frauenhäusern werden sie wegen ihrer komplexen Problemlagen, zu denen auch Suchtprobleme gehören können, zwar grundsätzlich nicht aufgenommen. Teils, vor allem im ländlichen Raum, bringen die Frauenhäuser diese Gruppe wohnungsloser Frauen aber auch mit ausdrücklichem Auftrag der Sozialleistungsträger unter. Umgekehrt suchen nach Einschätzung der BAG W „eine Vielzahl von Frauen, die Gewalt – nicht nur häusliche Gewalt – erlebt haben, Hilfe in der Wohnungsnotfallhilfe“⁸ (BAG W, 2021a, S. 4). Dies entspricht auch der Einschätzung von Gewaltschutzexpertinnen aus Schleswig-Holstein, die im Rahmen der oben angesprochenen Bedarfserhebung davon berichteten, dass Frauen Zuflucht in einer Einrichtung der Wohnungslosenhilfe suchen, wenn es keinen Platz im Frauenhaus gibt (Kotlenga et al., 2021, S. 85). Wo und wie eine gewaltbetroffene Frau versorgt wird, ist folglich auch abhängig von den Strukturen der lokalen Hilfesysteme, ohne dass sich ihre Lebenslagen unterscheiden müssen.⁹

Ein gesichertes Mietverhältnis entsteht im Frauenhaus nicht. Zwar wirken die Frauenhäuser darauf hin, dass die in Schutz genommenen Frauen sich im Frauenhaus behördlich melden, um Sozialleistungsansprüche geltend machen zu können. Die Bewohnerinnen erhalten aber keinen Mietvertrag, sondern es werden überwiegend Nutzungs- und Betreuungsverträge abgeschlossen.

Bei praktischer Betrachtung gibt es folglich trotz der angesprochenen Bedenken gute Argumente, alle Frauen in Frauenhäusern bzw. Personen in Zufluchtsstätten für Opfer häuslicher Gewalt mindestens in die Berichterstattung, wenn nicht sogar systematisch in die Wohnungslosenstatistik einzubeziehen.

3.2 Ansätze für Berichterstattung und Statistik

In Deutschland gibt es nach dem GREVIO-Staatenbericht 2020 zur Umsetzung der Istanbul-Konvention 336 Frauenhäuser und 72 Frauenschutzwohnungen mit insgesamt 5.086 Plätzen für schutzbedürftige Frauen und ihre Kinder¹⁰ (BMFSFJ, 2020, S. 33 und Anhang 2). Der Verein

⁸ Im Hilfesystem nach §§ 67 ff. SGB XII überschneiden sich also die Hilfen für Gewaltopfer und die klassische Wohnungslosenhilfe.

⁹ Wegen dieser Überschneidungen plädiert das BAG W Positionspapier (BAG W, 2021a, S. 4) dafür, auch Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe als Teil des Gewaltschutzsystems im Sinne der Istanbul-Konvention zu verstehen.

¹⁰ Diese Zahl ist möglicherweise nicht genau. Für die Zählung von Plätzen in Schutzeinrichtungen gibt es unterschiedliche Logiken: Zum Teil werden Betten gezählt, die entweder von einer Frau oder einem Kind belegt werden können. Eine Frau mit Kind belegt also zwei Plätze. Zum Teil werden nur die Plätze für Frauen gezählt, zu denen eine unbekannte Zahl mituntergebrachter Kinder gehören können (sog. Familienplätze). Eine Recherche des Norddeutschen Rundfunks, die dies berücksichtigte, kam durch eine Abfrage bei den Landessozialministerien Ende 2020 auf ca. 7.500 Plätze (<https://www.ndr.de/nachrichten/info/Frauenhaeuser-Zu-wenig-Plaetze-im-Norden,frauenhaus228.html>).

Frauenhauskoordinierung e. V. geht davon aus, dass in deutschen Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen jährlich mindestens 18.000 Frauen mit 20.000 Kindern Schutz finden. Die überwiegende Mehrheit der Opfer häuslicher Gewalt sind Frauen, doch seit dem Jahr 2017 gibt es auch Männerschutzeinrichtungen, die insgesamt 29 Plätze für gewaltbetroffene Männer und ihre Kinder vorhalten und deren durchschnittliche Auslastung bei bis zu zwei Dritteln liegt.¹¹

3.2.1 Statistische Erfassung von Personen in Gewaltschutzeinrichtungen auf Bundesebene

Eine amtliche Statistik zu Frauenhäusern und Gewaltschutzeinrichtungen auf Bundesebene gibt es nicht. Auch die Istanbul-Konvention thematisiert Dokumentationsaufgaben der Einzelstaaten ausschließlich im Hinblick auf die Erfassung von Gewalttaten (BMFSFJ, 2019b, S. 12, Artikel 11). Es ist zwar wahrscheinlich, dass der Einführung veränderter Rechtsgrundlagen im Gewaltschutz¹² auch neue Statistikpflichten folgen werden, da sich ohne Daten zu Plätzen und Inanspruchnahme nicht belegen lässt, ob bzw. dass Gewaltschutzeinrichtungen in ausreichender Zahl vorhanden sind, aber es ist völlig offen, ob solche Daten künftig beim Bund, bei den Ländern oder an anderer Stelle gesammelt werden und in welcher Form das geschehen wird.

Der Verein Frauenhauskoordinierung e. V. führt im Auftrag der Frauenhaus-Trägerorganisationen seit dem Jahr 1999 eine eigene bundesweite Statistik der Frauenhäuser und ihrer Bewohnerinnen.¹³ Die Beteiligung an dieser Statistik ist allerdings freiwillig, und nur knapp die Hälfte aller deutschen Frauenhäuser übermittelt regelmäßig Daten an die Koordinierungsstelle (FHK, 2020, S. 3; im Jahr 2019 waren es 182 Frauenhäuser).

Die Erfassung geschieht über ein Online-Tool: Registrierte Frauenhäuser erfassen darin Strukturdaten zu ihrer Einrichtung und geben Informationen zu jeder Bewohnerin und zu den Schwerpunkten der Fallbearbeitung in jeweils einen eigenen „Statistikbogen“ ein. Zum Stichtag des 31. März eines Jahres werden die Datenbestände des Vorjahres (abgeschlossene und laufende Fälle) zu einer Statistik aggregiert und ausgewertet. Gesonderte Länderauswertungen sind ebenfalls möglich, und die beteiligten Frauenhäuser haben für eigene Zwecke weiter Zugriff auf die selbst erfassten Daten.

- Strukturdaten: Für jedes Frauenhaus ist in der Datenbank Bundesland und Trägerorganisation hinterlegt. Außerdem werden Daten zur Finanzierung der Einrichtung erhoben.
- Soziodemografische Daten: Einzelfallbezogen erfasst die Statistik soziodemografische Daten zu Alter und Personenstand der Bewohnerin und zu Zahl und Alter der mit ihr im Frauenhaus und der außerhalb des Frauenhauses lebenden Kinder, außerdem Daten zum Herkunftsland, Staatsangehörigkeit, Aufenthaltsstatus, Bildungsstand, Gesundheitszustand und Schwangerschaft, zur Kinderbetreuung vor und während des Aufenthaltes, zur Erwerbs- und Einkommenssituation vor und während des Aufenthaltes sowie zum Wohnort vor und der Wohnsituation nach dem Frauenhausaufenthalt.

¹¹ Alle Daten unter: <https://www.maennergewaltschutz.de/maennerschutz-und-beratung/maennerschutzeinrichtungen/>

¹² Für die Bereitstellung von Gewaltschutzeinrichtungen fehlt im deutschen Recht bislang eine eigene Rechtsgrundlage. Der Druck, eine zu schaffen, ist aber mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention im Jahr 2017 durch Deutschland gestiegen: Mit dem Beitritt zu diesem Europaratsabkommen hat sich auch Deutschland verpflichtet, „umfassende politische und sonstige Maßnahmen zum Schutz und zur Unterstützung aller Opfer von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ (Artikel 1 Absatz 1 Nr. c, zitiert nach BMFSFJ, 2019b, S. 8) zu ergreifen und die hierfür erforderlichen Mittel bereitzustellen (Artikel 8; ebd., S. 11). Hierzu gehört explizit die „Einrichtung von geeigneten, leicht zugänglichen Schutzunterkünften in ausreichender Zahl“ (Artikel 26, ebd.). Im Mai 2021 hat der Runde Tisch von Bund, Ländern und Kommunen „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“, der mit dem Koalitionsvertrag 2018 (CDU/CSU/SPD, 2018, S. 25) ins Leben gerufen wurde, sich in einem Positionspapier dafür ausgesprochen, diesen Rechtsanspruch in einem neuen Bundesgesetz zu regeln (Runder Tisch, 2021). Die neue Ampelkoalition verspricht in ihrem Koalitionsvertrag eine bundeseinheitliche Finanzierung unter Beteiligung des Bundes (SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/FDP, 2021).

¹³ Eine zusammenfassende Darstellung steht auf der Website der Frauenhauskoordinierung: <https://www.frauenhauskoordinierung.de/publikationen/fhk-bewohnerinnenstatistik/>

- Daten zum Gewaltkontext: Erfasst wird, in welchem (familiären) Verhältnis die Frau zu Täter/Täterin steht und welche polizeilichen und rechtlichen Schritte zum Schutz der Frau unternommen wurden. In diesem Zusammenhang wird auch erhoben, ob die Frau aus Eigeninitiative oder durch die Vermittlung anderer Stellen den Weg ins Frauenhaus gefunden hat.
- Verlaufsdaten: Hinzu kommen Ein- und Auszugsdaten jeder Bewohnerin, aus denen sich für die Statistik die Dauer ihres Aufenthaltes im Frauenhaus errechnen lässt. Für jede Frau wird dokumentiert, ob es sich um den ersten Aufenthalt oder einen Wiederauftritt handelt, und in welchem Umfang sie sich an den Kosten des Aufenthaltes beteiligt.
- Daten zum Leistungsprozess: Schließlich erfasst die Statistik einige Eckdaten zu den Leistungen des Frauenhauses im jeweiligen Fall: Beratungsinhalte, Vermittlungen und Begleitung zu anderen Stellen.

Bis auf den Haushaltstyp¹⁴ werden somit alle Merkmale nach § 4 WoBerichtsG, die das Statistische Bundesamt bei den gesetzlich benannten Erhebungsstellen abfragt, für jeden Einzelfall auch in der Statistik der Frauenhäuser erhoben.

Die befragten Expertinnen waren wegen der sehr heterogenen Hilfelandschaft und der Tatsache, dass sich vor allem viele autonome Fraueneinrichtungen bisher nicht an der Statistik beteiligen, skeptisch, ob die Befunde der Frauenhausstatistik ohne Weiteres verallgemeinerbar sind und somit für eine Hochrechnung im Rahmen der Berichterstattung genutzt werden könnten.

3.2.2 Statistische Erfassung von Personen in Gewaltschutzeinrichtungen auf Ebene der Länder und der Kommunen

An der Finanzierung der Frauenhausarbeit sind die Bundesländer mit Zuwendungen in unterschiedlicher Höhe beteiligt. Wie aus den Länderbeiträgen des GREVIO-Staatenberichtes (BMFSFJ, 2020, Anhang 3) hervorgeht, ergeben sich hieraus in vielen Bundesländern Nachweis- und Dokumentationspflichten für die geförderten Frauenhäuser. Zum Teil werden die Daten der einzelnen Frauenhäuser zu jährlichen statistischen Berichten auf Landesebene verdichtet. Was abgefragt wird, ist jedoch von Land zu Land verschieden, und da nicht alle Frauenhäuser Zuwendungen erhalten und nicht alle Länder erwarten, dass eine Statistik geführt wird, bleibt das Gesamtbild heterogen und unvollständig.¹⁵ Thüringen knüpft als einziges Bundesland die Förderung von Schutzeinrichtungen nach der Thüringer Frauenhausförderverordnung (ThürFHFöVO) an die Bedingung, dass die geförderten Einrichtungen sich an der Bundesstatistik der Frauenhauskoordinierung e. V. beteiligen.¹⁶ Auf dieser Grundlage wird eine landesspezifische Auswertung ermöglicht (ebd.).

Auch gegenüber den Kommunen und ggf. gegenüber den lokalen Jobcentern können Frauenhäuser regelmäßig berichtspflichtig sein, doch sind auch die hier erhobenen Daten für eine Berichterstattung

¹⁴ Der Haushaltstyp zum Zeitpunkt des Frauenhausaufenthaltes ergibt sich fast automatisch aus der Information, ob eine Bewohnerin Kinder hat (dann wäre sie alleinerziehend) oder nicht (dann wäre sie alleinstehend) (vgl. Destatis, 2021a).

¹⁵ Während in Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein die Platzzahl der jeweiligen Einrichtung, ihre Auslastung sowie die Dauer der Aufenthalte der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder und in einigen der genannten Länder weitere struktur- oder personenbezogene Merkmale wie Verweisungen an andere Einrichtungen, Alter oder Herkunft der Frauen abgefragt werden, überlässt Rheinland-Pfalz den Schutzeinrichtungen die Entscheidung darüber, welche statistischen Daten sie „nach von ihnen entwickelten Rastern“ berichten (BMFSFJ, 2020, S. 41, Anhang 3). Im Saarland beschränken sich die Berichtspflichten auf die Übermittlung von Geschlecht, Nationalität und Alter der Frauen, ansonsten berichten die Einrichtungen über die „in eigener Zuständigkeit“ (ebd., S. 44) erhobenen Daten. Keine systematische Erfassung bzw. Zusammenführung von Daten aus Frauenhäusern und Schutzeinrichtungen gibt es ausweislich der GREVIO-Länderberichte in Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

¹⁶ Nach der Frauenhausstatistik 2019 (FHK, 2020, S. 26) erhoben 12 der 16 Thüringer Frauenhäuser (75 %) Daten für die Statistik.

zu Wohnungslosigkeit nicht brauchbar. Sie entstehen in unterschiedlichen Rechtskreisen: in der Sozialhilfe, da individuelle ambulante Leistungen nach §§ 67 ff. SGB XII für Menschen geleistet werden können, die in „gewaltgeprägten Lebensumständen“ leben (Durchführungsverordnung [DVO] zu § 67 SGB XII)¹⁷, in der Jugendhilfe, wenn Leistungen für die im Frauenhaus lebenden Kinder erbracht werden, oder im SGB II, wenn die Unterstützung der Frauenhäuser als psychosoziale Beratung nach § 16 a SGB II finanziert und abgerechnet wird. Dass Leistungen erbracht werden, weisen die Frauenhäuser gegenüber den Kostenträgern durch Berichte und nicht-standardisierte (Belegungs-) Statistiken nach. Zu Frauen, die keine Ansprüche auf Sozialleistungen haben und als „Selbstzahlerinnen“ im Frauenhaus leben – nach der Statistik der Frauenhauskoordinierung waren das 2019 zwölf Prozent (FHK, 2020, S. 35) – entstehen keine Daten.

Zusammengefasst: Länder und Kommunen erheben Daten so unsystematisch, dass eine Nutzung im Rahmen der Berichterstattung nicht infrage kommt.

3.3 Empfehlung

Diese Machbarkeitsstudie empfiehlt übereinstimmend mit der ETHOS-Light-Typologie, die Bewohnerinnen und Bewohner von Frauenhäusern und Schutzeinrichtungen grundsätzlich in die Wohnungslosenstatistik einzubeziehen. Um die besonderen Schutzbedürfnisse der Gewaltopfer sichtbar zu machen, sollten sie dort als eigenständige Gruppe ausgewiesen werden.

Der einfachste Weg, die Erfassung praktisch umzusetzen, bestünde darin, die entsprechenden Institutionen in die jährliche Stichtagsabfrage des Statistischen Bundesamtes einzubeziehen. Es wären dann ca. 400 weitere Institutionen zu beteiligen. Die Zahl der bundesweit erfassten Wohnungslosen würde um etwa 5.000 Personen steigen.

Ob hierzu das WoBerichtsG geändert werden muss, ist ohne juristische Expertise schwer einzuschätzen. Vermutlich wäre die Erweiterung durch den Gesetzestext bereits gedeckt, sodass nur die Fachinformation des Statistischen Bundesamtes und die Information für die berichtspflichtigen Stellen angepasst werden müssen. Allerdings schließt die Gesetzesbegründung Bewohnerinnen in Frauenhäusern explizit von der Erfassung aus (Deutscher Bundestag, 2019b, S. 13), was für eine ausdrückliche Regelung im Gesetz spricht. Eine gesetzliche Klarstellung wäre in jedem Fall erforderlich, wenn die Frauenhäuser zu berichtspflichtigen Stellen erklärt werden sollen.

Ähnliche Abwägungen sind zu treffen, wenn Personen in Gewaltschutzeinrichtungen in der Statistik separat ausgewiesen werden sollen. Entweder könnte dazu der in § 4 Nr. 6 WoBerichtsG (Art der Überlassung von Räumen zu Wohnzwecken an die wohnungslose Person) enthaltene Katalog um eine Kategorie „Frauenhaus“ ergänzt werden; es kann aber auch sein, dass eine Anpassung der Erfassungsmaske des Statistischen Bundesamtes genügt.

Eine Berichterstattung zum beschriebenen Personenkreis stellt demgegenüber nur die zweitbeste Lösung dar. Sie könnte zwar auf die bestehende Statistik der Frauenhauskoordinierung zurückgreifen. Deren Einschränkung besteht aber nicht nur darin, dass keine valide Gesamtzahl erhoben wird, da sich nicht alle Einrichtungen beteiligen, sondern auch darin, dass die Daten jeweils für ein gesamtes Jahr aggregiert werden und damit mehr betroffene Frauen ausgewiesen werden, als überhaupt bundesweit Plätze verfügbar sind. Ob die zugrundeliegenden Einzeldatensätze genutzt werden

¹⁷ Frauenhäuser gelten der DVO zufolge ausdrücklich nicht als stationäre Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII. In einem großen Teil der Frauenhäuser wird jedoch die persönliche Hilfe im Frauenhaus als ambulante Leistung nach dem SGB XII auf Grundlage einer Leistungs- und Vergütungsvereinbarung nach §§ 75, 76 SGB XII zwischen dem Träger der Sozialhilfe und dem Frauenhaus erbracht und mit pauschalen Zuwendungen oder auf der Grundlage von Einzelansprüchen in Form von Tagessätzen vergütet.

dürfen, wäre mit dem Verein Frauenhauskoordination e. V. und den datenliefernden Frauenhäusern zu verhandeln. Eine Möglichkeit bestünde darin, über eine noch zu schaffende Schnittstelle jeweils zum 31.1. einen Datenabzug aus der Statistik der Frauenhauskoordination vorzunehmen, die wie oben (3.2.1) beschrieben bereits alle wesentlichen Merkmale auf der Fallebene erfasst. Eine Lösung für die Erfassung von Daten bei den nicht beteiligten Frauenhäusern und eine Hochrechnung auf Bundesebene ist dies aber nicht.

Sollten im Rahmen der Umsetzung der Istanbul-Konvention neue Statistikpflichten Gesetz werden, dürfte sich die Datenlage absehbar verbessern. Die Umsetzung des Abkommens wird vermutlich insgesamt zu mehr qualitativer und quantitativer Forschung führen, die für eine Berichterstattung genutzt werden kann. Es wäre ein denkbarer Weg, in interministerieller Abstimmung neue Dokumentationsverfahren für die Gewaltschutzeinrichtungen zu entwickeln, die später auch für die Wohnungslosenberichterstattung bzw. -statistik genutzt werden können. Weil dies jedoch bedeuten würde, eine Erfassung der Bewohnerinnen und Bewohner von Gewaltschutzeinrichtungen auf unbestimmte Zeit zu verschieben, wird hiervon abgeraten.

4. Erfassung von wohnungslosen Menschen, die länger als notwendig im Gesundheitssystem verbleiben

4.1 Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung

Gewaltschutzeinrichtungen werden nach der ETHOS-Light-Typologie grundsätzlich dem Hilfesystem für Wohnungslose („accommodation for the homeless“) zugerechnet, Einrichtungen des Gesundheitssystems dagegen nicht. Personen, die sich in einer Therapieeinrichtung oder in einer anderen Einrichtung des Gesundheitssystems befinden („People living in institutions“), gelten daher nur insoweit als wohnungslos, als sie sich dort länger als notwendig aufhalten und nur deshalb nicht entlassen werden können, weil ihnen eine Wohnung fehlt („Stay longer than needed due to lack of housing“). Dies wäre beim Klinikaufenthalt etwa der Fall, sobald das Therapieziel erreicht und die Behandlung abgeschlossen ist, der Einrichtungsaufenthalt aber fortgesetzt wird, um beispielsweise Behandlungserfolge durch eine drohende Wohnungslosigkeit nicht zu gefährden.

Damit ist zunächst berücksichtigt, dass stationäre Aufenthalte in Kliniken oder Therapieeinrichtungen in der Regel nicht dadurch ausgelöst werden, dass die Betroffenen über keine eigene Wohnung verfügen. Der überwiegende Teil der Menschen, die zum Zweck der medizinischen Versorgung institutionell aufgenommen werden, hat und behält die eigene Wohnung auch während des stationären Aufenthaltes.¹⁸ Nur zwei Gruppen kommen für eine Berichterstattung über wohnungslose Menschen überhaupt in Betracht: zum einen Personen, die während einer (längerdauernden) Behandlung ihre Wohnung verlieren, und zum anderen diejenigen, die zu Beginn der Behandlung bereits wohnungslos sind. In beiden Fällen nimmt die ETHOS-Light-Typologie an, dass sie während der stationären Behandlung das Krankenhaus nicht verlassen können und der Bedarf nach einer gesicherten Wohnung bei ihnen erst wieder nach Abschluss der Therapie entsteht.¹⁹

Wohnungslose Menschen, die sich länger im Gesundheitssystem befinden, als ihre Behandlung es erfordert, weil eine Entlassung in Wohnungslosigkeit droht, sind in Allgemeinkrankenhäusern, psychiatrischen Kliniken, therapeutischen Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe und anderen Einrichtungen des Gesundheitswesens eine kleine und schwer zu fassende Gruppe. Auf die Problematik einer genauen Abgrenzung von drohender und eingetretener Wohnungslosigkeit für diese Kategorien von ETHOS Light haben bereits die Autorinnen und Autoren der Typologie hingewiesen (Edgar et al., 2007, S. 68) und auch auf die Tatsache, dass dieser Personenkreis besonders schwierig zu identifizieren und zu erfassen ist („difficult to count“). Nicht von ungefähr wurde er bislang auch nur in wenigen europäischen Ländern in nationalen und lokalen Statistiken berücksichtigt (Busch-Geertsema et al., 2014, S. 25).

¹⁸ Auch das SGB II berücksichtigt weiter Bedarfe für Unterkunft und Heizung bei stationären Krankenhausaufenthalten oder Aufenthalten in Einrichtungen der medizinischen Rehabilitation, wenn die stationäre Behandlung nach ärztlicher Prognose nicht länger als sechs Monate dauern wird (§ 7 Absatz 4 Satz 3 Ziffer 1 SGB II).

¹⁹ Im deutschen Gesundheitssystem stellt sich die Frage der Wohnungsversorgung im Rahmen des Entlassmanagements, das nach § 39 Absatz 1a SGB V sektorenübergreifend die (ambulante) medizinische Anschlussversorgung sicherstellen soll. In Fällen mit „komplexen Versorgungsbedarfen“ ist dazu ein „differenziertes Assessment“ vorgesehen (GKV, KBV & DKG, 2021, § 3 Absatz 2). In der Logik dieses Auftrags kann sich die Notwendigkeit einer stationären Weiterbehandlung daraus ergeben, dass wegen einer Wohnungslosigkeit die ambulante Weiterbehandlung nicht gewährleistet ist.

Ob eine Berichterstattung zu dieser Gruppe möglich wäre, hängt u. a. davon ab, wie und durch welche Stellen im Gesundheitssystem die Wohnsituation von Patientinnen und Patienten überhaupt dokumentiert wird.

4.2 Ansätze für Berichterstattung und Statistik

4.2.1 Erfassung von Wohnungslosigkeit in Einrichtungen des Gesundheitswesens

In Deutschland versorgen 1.914 Krankenhäuser mit 494.326 Betten rund 19,4 Millionen Patientinnen und Patienten pro Jahr.²⁰ Die Liste der Einrichtungen umfasst sowohl große, allgemeine Krankenhäuser und Universitätskliniken mit einer Maximalversorgung²¹ als auch spezialisierte psychiatrische und psychosomatische Kliniken bis hin zu kleinen, privaten Fachkliniken. Hinzu kommen 1.112 Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen mit verschiedenen therapeutischen Schwerpunkten, die 163.336 Betten vorhalten.²²

Krankenhäuser und Kliniken nutzen zur Erfassung der Stamm- und Behandlungsdaten ihrer Patientinnen und Patienten unterschiedliche Krankenhausinformationssysteme. Diese sehen keine standardisierte Erhebung der Wohnsituation vor. Wie viele stationär behandelte Menschen an einem Stichtag wohnungslos sind, lässt sich nur in Kenntnis der Dokumentationspraxis jedes einzelnen Krankenhauses ermitteln.

Wie heterogen die Praxis ist, zeigte eine aktuelle Studie der Forschungsinstitute des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) und des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) zu „Wohnungslosigkeit bei psychischer Erkrankung“²³. Sie analysierte für die Jahre 2016 bis 2019 in den Krankenhausinformationssystemen von 20 einbezogenen psychiatrischen Verbundkliniken personenbezogene Daten, um wohnungslose bzw. nur prekär mit Wohnraum versorgte Patientinnen und Patienten zu identifizieren. Wie sich zeigte, gingen die Kliniken bei der Dokumentation des Wohnstatus uneinheitlich vor, und sie behelfen sich dabei oft mit Umgehungslösungen. Einige Kliniken griffen auf bestimmte Codes zurück, um Wohnungslosigkeit auszuweisen. Beispielsweise erfassten sie die Postleitzahl des örtlichen Hauptbahnhofes, da bekannt war, dass dies keine Wohnanschrift darstellt. Andere Kliniken gaben hilfsweise die Postleitzahlen von Wohnunterkünften oder Hotels zur Unterbringung von Wohnungslosen an. Eine weitere Variante zur Ausweisung von Wohnungslosigkeit war die Abkürzung „o. f. W.“ in unterschiedlichen Schreibweisen, die für „ohne festen Wohnsitz“ steht und bis vor Kurzem auch in Personalausweisen eingetragen wurde, wenn Menschen über keine Meldeanschrift verfügten.

Weitere Experteninterviews, die im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie geführt wurden, bestätigten die Studienerfahrungen aus Nordrhein-Westfalen. Auch die Leitung des Sozialdienstes eines großstädtischen Universitätsklinikums berichtete, dass in den Stammdaten ihres Krankenhausinformationssystems ein Vermerk „ohne festen Wohnsitz“ hinterlegt werde, wenn Menschen ohne Unterkunft auf der Straße oder in Behelfsunterkünften leben. Die Praxis sei aber

²⁰ Destatis: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Gesundheit/Krankenhaeuser/_inhalt.html#sprg235856. Bei etwa 45 Prozent der stationär versorgten Personen handelt es sich um sogenannte „Kurzlieger“, die höchstens drei Tage behandelt werden, die durchschnittliche Dauer einer Krankenhausbehandlung in Deutschland betrug 2019 7,2 Tage.

²¹ Welchen Versorgungsgruppen Krankenhäuser angehören, regeln die Krankenhausgesetze der Länder.

²² Destatis für 2018: <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=23112-0001&bypass=true&levelindex=0&levelid=1643625523070#abreadcrumb>.

²³ Projekt „WohnLos“: Wohnungslosigkeit bei psychischer Erkrankung – Risikofaktoren, Auswirkung, Interventionen: Eine Bestandsaufnahme in Nordrhein-Westfalen; derzeit liegt noch keine Veröffentlichung zu der Studie vor. Die Informationen stammen aus einem Hintergrundgespräch mit dem LVR-Institut für Versorgungsforschung und Projektunterlagen, die zur Verfügung gestellt wurden. https://klinikverbund.lvr.de/de/nav_main/forschung_und_lehre_1/lvr_institut_fuer_versorgungsforschung_1/laufende_projekte_1/wohnlos_1/wohnlos.html

selbst innerhalb der Institution nicht einheitlich: In einigen Fällen werde z. B. auch die Anschrift eines Polizeikommissariats oder die Anschrift einer Einrichtung der Kältehilfe gewählt. In einem weiteren Universitätsklinikum wurde die Wohnsituation von Patientinnen und Patienten überhaupt nicht regelhaft erfasst. Der Sozialdienst eines privat betriebenen Klinikums berichtete, dass ersatzweise die Anschrift des Krankenhauses verwendet werde, wenn keine Meldeanschrift vorliegt. Grundsätzlich erfassen alle Umgehungslösungen nur die Personen, die ohne Unterkunft auf der Straße oder in Behelfsunterkünften leben. Menschen in verdeckter Wohnungslosigkeit können nicht identifiziert werden, da bei diesem Personenkreis in der Regel die Erreichbarkeitsadresse der Gastgeberin bzw. des Gastgebers aufgenommen wird.

Für fast 367.000 Behandlungsfälle im betrachteten Vier-Jahres-Zeitraum (2016–2019) rekonstruierte die nordrhein-westfälische „WohnLos“-Studie unter beträchtlichem Aufwand den Wohnstatus während der Behandlung, und in 2,4 Prozent aller in den Klinikakten dokumentierten Fälle bestand Wohnungslosigkeit. Das verschafft einen ersten Eindruck, lässt aber keinerlei Rückschluss darauf zu, wie viele Wohnungslose zu einem bestimmten Stichtag im Gesundheitssystem untergebracht sind, zumal nur psychiatrische Fachkrankenhäuser einbezogen waren, und die nur in einem Bundesland. Für eine Hochschätzung oder eine Verwendung im Rahmen der Wohnungslosenberichterstattung eignen sich die Studiendaten nicht. Eine Wiederholung der Studie ist nicht geplant.

Regelmäßig haben nach Einschätzungen der befragten Expertinnen und Experten auch die Einrichtungen der Suchtkrankenhilfe mit wohnungslosen Patientinnen und Patienten zu tun. Die Dokumentation im Suchthilfebereich unterliegt anderen Anforderungen als die der Krankenhausbetriebe. Die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V. (DHS) hat einen Standard zur Dokumentation der Sozialdaten und Suchtbehandlung bzw. -beratung vorgelegt: den Deutschen Kerndatensatz zur Dokumentation im Bereich der Suchthilfe 3.0 (KDS 3.0). Das Institut für Therapieforschung, an dem die DHS angesiedelt ist, gibt aufgrund der gemeldeten Daten einen jährlichen Bericht heraus. Im Jahr 2020 beteiligten sich 59,3 Prozent der stationären Angebote (136 Institutionen) an der Basisdokumentation (Schwarzkopf et al., 2021, S. 46).

Unter anderem erheben die Einrichtungen die Wohnsituation der Patientinnen und Patienten am Tag vor Behandlungs- bzw. Betreuungsbeginn sowie am Tag nach Behandlungs- bzw. Betreuungsende und differenziert nach den folgenden Antwortkategorien (DHS, 2022, S. 33):

- Selbständiges Wohnen (eigene(s) / gemietete(s) Zimmer / Wohnung / Haus)
- Bei anderen Personen
- Ambulant Betreutes Wohnen
- (Fach-)Klinik, stationäre Rehabilitationseinrichtung
- Wohnheim/Übergangswohnheim
- JVA, Maßregelvollzug, Sicherheitsverwahrung
- Notunterkunft, Übernachtungsstelle
- Ohne Wohnung
- Sonstiges

Unter den Patientinnen und Patienten, die 2020 eine stationäre Behandlung beendeten, kamen vor der Behandlung ca. vier Prozent aus einer JVA, einer Notunterkunft oder sie waren wohnungslos ohne Unterkunft gewesen. 11 Prozent hatten „bei anderen Personen“ gewohnt. Die aus Perspektive der Wohnungslosenberichterstattung wichtigeren Daten zum Wohnstatus nach Entlassung aus der Behandlung weist die Statistik nicht aus. Auch für die Jahresgesamtdaten der DHS, die nur einen kleinen Teil der infrage kommenden Einrichtungen erfassen, gilt, dass sie für eine Stichtagsbetrachtung im Rahmen der Wohnungsnotfallberichterstattung kaum verwertbar sind.

4.2.2 Erfassung von Personen, die sich länger als notwendig im Gesundheitswesen aufhalten

Auch wenn sich klären ließe, wie viele wohnungslose Menschen zum Stichtag der Statistik wohnungslos im Gesundheitssystem versorgt werden, so wäre damit noch nicht die Frage beantwortet, ob sie sich dort genau an diesem Tag bereits länger als erforderlich aufhalten.²⁴

Die befragten Expertinnen und Experten aus dem Gesundheitssystem vertraten hierzu die generelle Auffassung, dass bei Akutbehandlungen ein längerer Aufenthalt als medizinisch notwendig nur in sehr wenigen Ausnahmefällen möglich sei. Gelegentlich könne sich eine Entlassung um ein oder zwei Tage hinauszögern, wenn die erforderliche Anschlussunterbringung nicht gesichert ist. Im Allgemeinen verhindern Qualitätskontrollen zur Dokumentation und die engmaschige Kontrolle der Krankenhausabrechnungen durch den Medizinischen Dienst (MD) medizinisch nicht indizierte Behandlungen. Wird für den MD nicht ersichtlich, dass (weiterer) Behandlungsbedarf besteht, können Leistungen der Krankenkassen, ggf. mit Zuschlägen, zurückgefordert werden: die Übernahme der Krankenhauskosten steht zur Disposition. Insbesondere im System der medizinischen Akutversorgung dürfte der Fall, dass wohnungslose Menschen aus der Behandlung entlassen werden, ohne (ausreichend) genesen zu sein, häufiger eintreten, als dass sie ohne medizinische Notwendigkeit in stationärer Form weiter versorgt würden.²⁵

Die Experteninterviews mit Suchthilfeeinrichtungen zeigen, dass der Personenkreis derjenigen, die länger versorgt werden, weil Wohnungslosigkeit droht, in diesen Einrichtungen eher auftritt. Wie im Bereich der Justizvollzugsanstalten (Kapitel 5) stellt sich jedoch auch im Suchthilfebereich die Frage, wie „länger als notwendig“ bestimmt werden soll. Ein längerer Aufenthalt in einer Suchthilfeeinrichtung kann zu mehr Stabilität und damit zu einer geringeren Rückfallgefahr beitragen, dient also dazu, Therapieziele zu erreichen, die andernfalls gefährdet wären. Auch in der Sucht-Reha handelt es sich allenfalls um einen kleinen Personenkreis, der in den Einrichtungen verbleibt, (auch) um Wohnungslosigkeit zu vermeiden. Die meisten Personen aus Suchthilfeeinrichtungen werden in Anschlussmaßnahmen vermittelt, wozu auch eine angespannte Wohnungsmarktlage beiträgt, die unmittelbare Übergänge in eigenen Wohnraum verhindert. Stattdessen werde manchmal in Maßnahmen des Betreuten Wohnens vermittelt. Trotz der inhaltlichen Schwierigkeiten zu bestimmen, ob ein Aufenthalt länger als notwendig andauere, sahen die befragten Suchthilfeeinrichtungen die theoretische Möglichkeit, verlängerte Aufenthalte zu erfassen. Hierfür sei jedoch eine Analyse aller Patientenakten notwendig.

4.3 Empfehlung

Die Experteninterviews und Hintergrundgespräche haben gezeigt, dass es vor dem Hintergrund der Bestrebungen um Kosteneffizienz im Gesundheitswesen nur ausnahmsweise vorkommen dürfte, dass Krankenhausaufenthalte von Personen ohne gesicherte Wohnperspektive über das medizinisch erforderliche Maß hinaus verlängert werden. Weder in den Krankenhausinformationssystemen noch in besonderen Dokumentationssystemen wie dem der Suchthilfeeinrichtungen wird die

²⁴ Eine Betrachtung längerer Zeiträume wäre nicht brauchbar, da die Krankenhausbehandlung eine kurze Episode bei Menschen darstellen kann, die sich ansonsten in Unterbringung oder in verdeckter Wohnungslosigkeit befinden oder die u. U. ohne Unterkunft auf der Straße leben.

²⁵ Hierauf deuten auch Bemühungen kommunaler Wohnungsnotfallhilfen, ein besseres Entlassungsmanagement für wohnungslose Menschen zu erreichen. So sieht ein gemeinsames Schreiben der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales und der Senatsverwaltung für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung des Landes Berlin an die Berliner Krankenhausgesellschaft verschiedene Regelungen für das Entlassungsmanagement wohnungsloser Personen vor: <https://paritaet-alsopfleg.de/index.php/sozialeswohnungswohnungslosenhilfe/soziales-wohnungswohnungslosenhilfe-allgemein/5784-entlassungsmanagement-wohnungswohnungslos-und-obdachloser-menschen-aus-der-klinik>. Ein positives Signal zur Verbesserung der gesundheitlichen Versorgung wohnungsloser Menschen ist, dass in immer mehr Kommunen Krankenhäuser für wohnungslose Menschen eingerichtet werden.

Wohnungslosigkeit von Patientinnen und Patienten überhaupt regelhaft erfasst. Da standardisierte Abfragen nicht möglich sind, würde der methodische Aufwand, der für eine belastbare Erhebung in Einrichtungen des Gesundheitswesens zu betreiben wäre, dem zu erwartenden Erkenntnisgewinn nicht entsprechen. Eine Berichterstattung zu Personen, die aufgrund von Wohnungslosigkeit länger als notwendig im Gesundheitssystem verbleiben, ist somit weder sinnvoll noch mit vertretbarem Aufwand realisierbar. Von einer laufenden Berichterstattung zu diesem Personenkreis wird abgeraten.

Sinnvoll erscheint es jedoch, im Rahmen der Berichterstattung, z. B. im Rahmen eines Schwerpunkts „Gesundheitliche Beeinträchtigungen“ (vgl. 11.3) auf die Gruppe der Personen einzugehen, die – zum Teil ohne ausreichende Anschlussversorgung – wohnungslos aus Kliniken und psychiatrischen Krankenhäusern entlassen werden. Es werden Fallstudien bei ausgewählten Kliniken und anderen therapeutischen Einrichtungen empfohlen. Die Beobachtung sollte einen längeren Zeitraum umfassen, um auch etwaige Drehtüreffekte beobachten zu können. Dabei sollten nicht nur die jeweiligen Sozialdienste und das Entlassmanagement der Kliniken/Krankenhäuser, sondern auch die kommunalen und freiverbandlichen niedrigschwelligen Angebote der Gesundheitsfürsorge in der Wohnungslosenhilfe einbezogen werden, die durch öffentliche (ambulante) Gesundheitsdienstleistungen ggf. nicht ausreichende Leistungen der medizinischen Regelversorgung kompensieren.

5. Erfassung von Menschen, die länger als notwendig in Haftanstalten verbleiben

5.1 Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung

Auch „Menschen, die in Institutionen wie Haftanstalten länger als notwendig verbleiben, weil sie nicht über eigenen Wohnraum verfügen“, gelten der ETHOS-Light-Typologie zufolge nicht während des gesamten Zeitraums der institutionellen Unterbringung als wohnungslos, sondern frühestens ab dem Zeitpunkt, zu dem eine vorgesehene oder mögliche Haftentlassung an bestehender oder drohender Wohnungslosigkeit scheitert. Das kann bei strafverurteilten Personen eigentlich nur dann der Fall sein, wenn eine Aussetzung des Strafrests nach § 57 StGB geprüft wird, die Vollstreckung einer Reststrafe zur Bewährung aber daran scheitert, dass ihnen aufgrund fehlenden Wohnraums keine positive Sozialprognose gestellt wird.

Amore et al. (2011, S. 31) vergleichen den Versuch, Menschen mit längeren Freiheitsstrafen der binären Klassifikation von Wohnungslosigkeit und Nicht-Wohnungslosigkeit zu unterziehen, mit ihrer Einordnung in der Arbeitslosenstatistik: Inhaftierte Menschen stehen vorläufig weder dem Arbeits- noch dem Wohnungsmarkt zur Verfügung. Eine Erwerbstätigkeit und eine Wohnung suchen sie erst für die Zeit nach ihrer Entlassung. Gefangene sind wie Menschen in Langzeittherapien nach der in Deutschland gebräuchlichen Definition nicht arbeitslos, und ihre momentane Lebenslage ist ggf. auch nicht primär durch das Fehlen einer eigenen Wohnung gekennzeichnet. Für die genannten Autoren, die die ETHOS-Light-Typologie in diesem Punkt kritisieren, ist daher auch der Status der Wohnungslosigkeit erst an dem Punkt erreicht, an dem die Betroffenen die Haft bzw. die Therapieeinrichtung verlassen haben und dann über keine Wohnung verfügen. In solchen Fällen würden sie aber auch von den übrigen Kategorien von ETHOS Light erfasst.

5.2 Ansätze für Berichterstattung und Statistik

Nach § 57 StGB können Menschen mit einer zeitigen Freiheitsstrafe unter bestimmten Voraussetzungen nach Verbüßung von mindestens der Hälfte oder zwei Dritteln ihrer Strafe auf Bewährung freikommen. Für die Beurteilung entsprechender Anträge durch das zuständige Gericht ist von den Justizvollzugsanstalten eine Kriminal- und Sozialprognose zu erstellen, die auch die voraussichtliche Wohn- und Unterkunftssituation zu berücksichtigen hat. Zu Integrationszwecken, aber auch, um erneuter Straffälligkeit vorzubeugen, ist unstrittig, dass haftentlassene Menschen eine bedarfsgerechte Anschlussversorgung benötigen, wozu unter anderem auch eigener Wohnraum und ein fester Wohnsitz gehört. Steht Wohnraum nicht zur Verfügung bzw. ist eine Vermittlung in fachlich angezeigte Hilfen nicht möglich, haben entsprechenden Anträge in der Regel keinen Erfolg. Eine fehlende Wohnperspektive kann somit zur Folge haben, dass Menschen in der Justizvollzugsanstalt verbleiben, was dafür spricht, sie als Wohnungslose zu zählen.

Wie viele Häftlinge hiervon betroffen sein könnten, ist in Deutschland nicht bekannt. Während die Justiz immerhin versucht, die Wohnsituation bei Haftantritt zu erfassen, ist völlig unbekannt, wie häufig straffällig gewordene Menschen nach der Haft in Wohnungslosigkeit entlassen werden oder wie häufig ihnen aufgrund der drohenden Wohnungslosigkeit die Aussetzung des Strafrests nach § 57 StGB verwehrt wird.

5.2.1 Statistische Erfassung zum Strafvollzug

Zum Stichtag des 31. März eines Jahres melden die Bundesländer im Rahmen der Strafvollzugsstatistik demografische Merkmale sowie unter anderem Informationen zu den begangenen Straftaten und zur Art und voraussichtlichen Dauer der Freiheitsentziehung der zum Stichtag strafgefangenen und sicherheitsverwahrten Menschen (vgl. Destatis, 2020a, S. 4). Die Daten werden auf Grundlage einheitlicher Verwaltungsanordnungen der Länder von den Justizvollzugsanstalten zur Vollstreckung von Freiheits-, Jugendstrafen und Sicherungsverwahrung erhoben und schließlich durch das Statistische Bundesamt jährlich für die gesamte Bundesrepublik zusammengeführt.

Dabei wird u. a. erfasst, ob die Gefangenen zum Zeitpunkt des Haftantritts einen festen Wohnsitz im Inland, einen festen Wohnsitz im Ausland oder keinen festen Wohnsitz hatten. Im Rahmen der letzten veröffentlichten Strafvollzugsstatistik zum Stichtag 31.03.2020 wurden bundesweit 46.054 strafgefangene und sicherheitsverwahrte Menschen gezählt (ebd., S. 12 f.). Knapp 85 Prozent waren im Inland und weitere 1,8 Prozent im Ausland gemeldet. 13,8 Prozent (6.187 Personen) hatten keinen festen Wohnsitz oder es lagen keine entsprechenden Angaben vor. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes liegen den Gefängnisverwaltungen die Meldeadressen ihrer Inhaftierten nicht immer vor, sodass der Anteil der Inhaftierten ohne festen Wohnsitz in der Vergangenheit überschätzt wurde (ebd., S. 6). Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Behörden und Dienste aus dem Justizbereich gehen davon aus, dass der Anteil der Menschen, die bereits wohnungslos inhaftiert werden, deutlich unter zehn Prozent aller inhaftierten Menschen liegt. Die BAG Straffälligenhilfe kommt aufgrund von einer Befragung bei Einrichtungen der freien Straffälligenhilfe zu der Einschätzung, dass nur ein Drittel der nicht inhaftierten Straffälligen, die dort beraten werden, in gesicherten Wohnverhältnissen lebt. Ein Drittel lebt in Einrichtungen, zehn Prozent sind ohne Unterkunft wohnungslos (Roggenthin & Ackermann, 2019, S. 13).

Die voraussichtliche Wohn- und Unterkunftssituation inhaftierter oder vor der Haftentlassung stehender Menschen nach der Freilassung wird weder in der Strafvollzugsstatistik noch an anderer Stelle systematisch erfasst. Erst recht gibt es keine statistischen Anhaltspunkte, wie häufig inhaftierte Personen aufgrund fehlenden Wohnraums nicht aus Haft entlassen werden.

Auf Ebene der Länder werden über die Strafvollzugsstatistik hinaus keine eigenen Statistiken geführt. In einigen Ländern sind die Justizvollzugsanstalten angehalten, die konkrete Wohnsituation inhaftierter Menschen bei Haftantritt zu dokumentieren, um ggf. auch die Sozialdienste rechtzeitig auf erforderliche Maßnahmen zur Wohnraumsicherung oder Wohnungsakquise vor Haftentlassung hinzuweisen.²⁶ Informationen über ungenügende oder ungesicherte Wohnverhältnisse werden jedoch nicht auf Landesebene zusammengeführt.²⁷ Auch in den Ländern, in denen ein flächendeckendes Übergangsmanagement gefördert bzw. finanziert wird, werden Informationen über drohende Entlassung in die Wohnungslosigkeit nicht zwingend zusammengeführt.

Insbesondere bei Ersatzfreiheitsstrafen und Freiheitsstrafen von wenigen Wochen und Monaten ist die rechtzeitige Erarbeitung und Organisation einer Anschlussversorgung inhaftierter Menschen auch aufgrund ihrer Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt schwierig. Ein besonderes Augenmerk muss daher vor allem bei Freiheitsstrafen von bis zu zwölf Monaten der Wohnungssicherung vor bzw. bei Haftantritt geschenkt werden, um den Wohnungsverlust während der Haft zu vermeiden. Auf der

²⁶ Justizvollzugsanstalten in Stadtstaaten überprüfen den Wohnsitz bzw. die Herkunftsadressen zum Teil auch bei den Melderegistern, um die Vergabe von Haftplätzen an Menschen aus umliegenden Kommunen zu vermeiden.

²⁷ Die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung der Stadt Berlin schätzt, dass in Berlin jedes Jahr jede dritte Person wohnungslos aus Haft entlassen wird (vgl. Müller-Ehler & Thevissen, 2020, S. 21).

Grundlage von §§ 67 ff. SGB XII ist eine Mietkostenfortzahlung möglich, wenn der inhaftierte Haushalt nicht über die erforderlichen Eigenmittel verfügt und der Wohnraum nach den örtlichen Richtlinien zur Gewährung von Unterkunftskosten nach dem SGB XII angemessen ist (Deutscher Verein, 2013, S. 16). Bereits 2016 regten die Justizministerinnen und -minister im Rahmen ihrer 86. Frühjahrskonferenz an, den ausdrücklichen Auftrag für eine 12-monatige Wohnungssicherung bei Inhaftierung in der Durchführungsverordnung zu §§ 67 ff. SGB XII zu verankern (Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister, 2016).

Vertreterinnen und Vertreter des Justizvollzuges und des Übergangsmanagements berichten, dass sich unter den Inhaftierten mit vergleichsweise kurzen Freiheitsstrafen nicht selten auch Personen befinden, deren Straftaten im Bereich der Existenzsicherung und „Armutskriminalität“ zu verorten sind und die vermutlich schon vor Haftbeginn unter prekären Wohnumständen gewohnt bzw. gelebt haben.

5.2.2 Probleme für die Berichterstattung

Eine regelmäßige Datenerhebung zu inhaftierten und sicherheitsverwahrten Personen findet im bundesweiten Kontext allein im Rahmen der Strafvollzugsstatistik statt (s. 5.2.1), die daher für eine Berichterstattung genutzt werden müsste.

Dazu wäre jedoch vorab zu klären, ab wann überhaupt angenommen werden kann, dass eine inhaftierte Person „länger als notwendig“ in Haft verbleibt. Ist den Beschäftigten im Justizvollzug die drohende Wohnungslosigkeit der inhaftierten Personen bekannt, wird mitunter bereits davon abgeraten, einen Antrag auf Aussetzung der Reststrafe zu stellen. Wiederholt straffällig gewordene Inhaftierte kennen die Entlassungsvoraussetzungen und stellen ggf. ebenfalls keinen Antrag. Es ist also fraglich, inwieweit etwa die Anzahl der gestellten und nicht genehmigten Anträge auf vorzeitige Entlassung aussagekräftig sein kann. Ohnehin kommen bei der Beurteilung der Sozialprognose auch andere Faktoren zum Tragen – etwa die Führung während der Haftzeit, eine Arbeitsplatzperspektive oder eine der Resozialisierung zuträgliche soziale/familiäre Einbindung etc. –, was eine Beurteilung erschwert, inwiefern die (drohende) Wohnungslosigkeit als ausschlaggebend für den verlängerten Haftaufenthalt gelten kann.

Auch die Aufnahme eines neuen Merkmals in der Strafvollzugsstatistik zur Erfassung inhaftierter Menschen, die allein oder auch aufgrund fehlenden Wohnraums nicht vorzeitig entlassen werden können, könnte sich schwierig gestalten.

Die letzte Änderung der Strafvollzugsstatistik erfolgte unter Beteiligung aller Bundesländer im Jahr 2019 und hatte einen Vorlauf von mehreren Jahren. Allein in Nordrhein-Westfalen wirkten drei Ministerien bzw. Landesbehörden an dem Änderungsverfahren mit. Nach Einschätzung eines Experten aus Nordrhein-Westfalen wäre eine erneute Änderung der Statistik nur sehr schwer umsetzbar. Erschwerend kommt hinzu, dass das erforderliche Merkmal mit der bisherigen Merkmalslogik der Strafvollzugsstatistik brechen würde. Die bestehenden Merkmale wie Alter, Wohnsitz oder Art der Straftat sind für alle Inhaftierten einmalig festzuhalten und lassen sich IT-gestützt jährlich fortschreiben. Um verlässlich zu ermitteln, wie viele Menschen am Stichtag aufgrund einer fehlenden Wohnung noch im Gefängnis sitzen, müsste jedes Jahr jeder Fall (neu) betrachtet werden. Schließlich wäre eine Erhebung zum Stichtag der Strafvollzugsstatistik nicht mit der Stichtagserhebung zum 31. Januar nach §2 WoBerichtsG kompatibel.

Alternativ käme eine repräsentative oder stichprobenartige Zählung von Inhaftierten infrage, die trotz positiver Kriminalprognose nicht vorzeitig entlassen werden können. Die ist ohne Einbindung der etwa 200 Justizvollzugsanstalten in Deutschland nicht vorstellbar. Keine andere Stelle im

Justizvollzug oder der Straffälligenhilfe könnte Informationen über eine entsprechende Notlage bei den Inhaftierten systematisch erheben. Gleichwohl wäre eine solche Zählung mit erheblichem Aufwand verbunden. Für jede inhaftierte Person müssten zum Stichtag die gesetzlichen Voraussetzungen für eine vorzeitige Entlassung geprüft werden. Für alle Fälle, bei denen entsprechende Voraussetzungen gegeben sind, müsste zudem eine Kriminal- und Sozialprognose vorliegen und es müssten zusätzliche Informationen über zur Verfügung stehenden Wohnraum eingeholt werden. Erst mit dem Abgleich der individuellen Voraussetzungen wäre feststellbar, ob Wohnungslosigkeit besteht. Insbesondere für Justizvollzugsanstalten mit einer örtlichen Zuständigkeit für Kurzstrafen und einem höheren Falldurchlauf dürfte dies einen sehr hohen Aufwand bedeuten.

5.3 Empfehlung

Die Recherchen und Hintergrundgespräche zu einer statistischen Erfassung wohnungsloser Menschen in Einrichtungen des Justizvollzugs haben verdeutlicht, dass es weder Daten noch eine einheitliche Einschätzung dazu gibt, wie häufig inhaftierte Menschen nicht (vorzeitig) aus der Haft entlassen werden, weil ihnen eigener Wohnraum fehlt. Als Erhebungseinrichtungen für entsprechende Daten kommen einzig die etwa 200 Justizvollzugsanstalten in Deutschland infrage. Aufgrund des zu erwartenden hohen Aufwandes zur eindeutigen Identifizierung des beschriebenen Personenkreises und der grundsätzlichen Diskussionswürdigkeit der typologischen Einordnung dieses Personenkreises wird von dem Versuch einer laufenden Erfassung abgeraten, sodass die Machbarkeit einer regelmäßigen Berichterstattung negativ beurteilt wird.

Auch wenn, wie gezeigt, eine Erfassung von wohnungslosen Personen, die aus Mangel an einer Wohnperspektive länger als notwendig in Haft verbleiben, logistisch kaum machbar sein dürfte, ist die Thematik des Zusammenhangs von Haftaufenthalt und Wohnungslosigkeit dennoch relevant. Es gibt bislang keine Studien, die analysieren, wie viele Inhaftierte bereits ohne Wohnung in Haft genommen werden, wie viele Wohnungslose im Verlauf ihres Haftaufenthaltes ihre Wohnung verlieren und wie viele Wohnungslose die Haft ohne Aussicht auf eine gesicherte Wohnperspektive verlassen. Dies ist vor allem auch unter dem Aspekt präventiver Eingriffsmöglichkeiten und bestehender Potenziale zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit bei vorübergehendem Haftaufenthalt (durch Sicherung bestehender Mietverhältnisse) und nach Entlassung aus der Haft (im Rahmen von Entlassungsvorbereitung und Übergangmanagement) von herausragender Bedeutung. Die Potenziale einer Reduzierung von Wohnungslosigkeit durch gezielte Aktivitäten in diesem Kontext sollten nicht unterschätzt werden. Es wäre also sinnvoll, mit einem entsprechenden Forschungsvorhaben in Kooperation mit einer Auswahl von Justizvollzugsanstalten und sozialen Diensten der Justiz den Zusammenhang zwischen Haftaufenthalt und Wohnungslosigkeit eingehender zu analysieren, Aussagen zum quantitativen Ausmaß der Problematik auf Bundesebene zu generieren und Handlungsempfehlungen für eine verbesserte Prävention von Wohnungslosigkeit bei und nach Haftaufenthalt zu erarbeiten.

In diesem Kontext könnte mit einem Sample von Haftanstalten aus ausgewählten Regionen Deutschlands und dort eingesetzten Sozialen Diensten der Justiz gearbeitet werden, bei denen über eine absehbare Zeit Zusatzinformationen zur Verfügbarkeit eigenen Wohnraums zu unterschiedlichen Zeitpunkten (bei Haftantritt, bei Entlassung) erhoben werden. Erhoben werden sollten auch Aktivitäten und Resultate zur Wohnungssicherung während eines Haft- oder Untersuchungshaftaufenthalts von vorübergehender Dauer sowie Vermittlungsaktivitäten in Rahmen der Entlassungsvorbereitung.

6. Erfassung von Geflüchteten mit anerkanntem Schutzstatus

6.1 Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung

Die neue Bundesstatistik erfasst nur einen Teil der wohnungslosen Geflüchteten mit anerkanntem Schutzstatus. Zu berücksichtigen sind sie, wenn sie durch Maßnahmen des Polizei- und Ordnungsrechts, in einem Hilfeangebot nach §§ 67 ff. SGB XII oder in einer anderen Einrichtung der Wohnungsnotfallhilfe (z. B. in einem Angebot der Kältehilfe) untergebracht sind (Destatis, 2021a; vgl. Abbildung 6.1). Sie sind auch dann zu berücksichtigen, wenn sie aufgrund fehlenden eigenen Wohnraums weiterhin in einer Gemeinschaftsunterkunft oder in einer anderen Aufnahmeeinrichtung untergebracht sind.

Abbildung 6.1 Gruppen von Schutzsuchenden, die in der Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen zu berücksichtigen sind

| Schutzstatus | Aufenthaltsstatus | Soziale Sicherung | Wohnsituation |
|--|---|--|---|
| Asylberechtigung (Art. 16a GG i.V. m. § 2 Abs. 1 AsylG) | Aufenthaltsurlaubnis ist für drei Jahre zu erteilen (§ 25 Abs. 1 in Verbindung mit § 26 Abs. 1 AufenthG). Falls Voraussetzung für eine Niederlassungserlaubnis nicht besteht, Verlängerung um weitere drei Jahre. | Ggf. Mindestsicherungssysteme des SGB II und SGB XII | Unterbringung über System der Wohnungslosenhilfe wegen fehlender Verfügbarkeit von eigener Wohnung (ggf. weiterhin Unterbringung in Aufenthaltseinrichtungen) |
| Flüchtlingseigenschaft (§ 3 Abs. 1 AsylG) | Aufenthaltsurlaubnis ist für drei Jahre zu erteilen (§ 25 Abs. 2 in Verbindung mit § 26 Abs. 1 AufenthG). Falls Voraussetzung für eine Niederlassungserlaubnis nicht besteht, Verlängerung um weitere drei Jahre. | Ggf. Mindestsicherungssysteme des SGB II und SGB XII | Unterbringung über System der Wohnungslosenhilfe wegen fehlender Verfügbarkeit von eigener Wohnung (ggf. weiterhin Unterbringung in Aufenthaltseinrichtungen) |
| Subsidiärer Schutz (§ 4 Abs. 1 AsylG) | Aufenthaltsurlaubnis ist für ein Jahr zu erteilen, bei Verlängerung um weitere zwei Jahre (§ 25 Abs. 2 in Verbindung mit § 26 Abs. 1 Satz 3 AufenthG). | Ggf. Mindestsicherungssysteme des SGB II und SGB XII | Unterbringung über System der Wohnungslosenhilfe wegen fehlender Verfügbarkeit von eigener Wohnung (ggf. weiterhin Unterbringung in Aufenthaltseinrichtungen) |
| Nationaler zielstaatsbezogener Abschiebungsschutz (§ 60 Abs. 5, 7 AufenthG) | Aufenthalt soll erteilt werden, i. d. R. für ein Jahr (§ 25 Abs. 3 Satz 1 AufenthG), mindestens für ein Jahr (§ 26 Abs. 1 S. 4 AufenthG). | Ggf. Mindestsicherungssysteme des SGB II und SGB XII | Unterbringung über System der Wohnungslosenhilfe wegen fehlender Verfügbarkeit von eigener Wohnung (ggf. weiterhin Unterbringung in Aufenthaltseinrichtungen) |

Quelle: Fachinformation zur Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen des Statistischen Bundesamtes (Destatis, 2021a), eigene Darstellung.

Geflüchtete im laufenden Asylverfahren und Geflüchtete, bei denen bereits negativ über das Asylgesuch entschieden wurde und zudem kein Abschiebeverbot besteht, sollen nicht gezählt

werden. Wurde die Abschiebung von Geduldeten – also ausreisepflichtigen Personen nach § 60a Aufenthaltsgesetz (AufenthG) – für maximal zwölf Monate ausgesetzt, werden sie ebenfalls ausgenommen. Praktisch wie rechtlich haben Personen mit Duldung und Personen ohne Aufenthaltserlaubnis oftmals einen nur sehr stark eingeschränkten Zugang zum Wohnungsmarkt und keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII²⁸.

Aus der Praxis ist bekannt, dass es in den Einrichtungen für Asylsuchende relativ häufig zu sogenannten „Fehlbelegungen“ kommt: Wohnungslose Geflüchtete verbleiben dort, obwohl ihnen bereits Flüchtlingsschutz nach § 3 Asylgesetz oder subsidiärer Schutzes nach § 4 Asylgesetz gewährt wurde, eine Asylberechtigung nach § 2 Asylgesetz besteht oder ein Abschiebeverbot nach § 60 Aufenthaltsgesetz festgestellt wurde (vgl. Abbildung 6.1). Nicht bekannt ist, wie häufig dies geschieht. Eine Abfrage des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales bei den Ländern hat ergeben, dass auch diese nicht vollständig über das Ausmaß von Wohnungslosigkeit von Geflüchteten in (Gemeinschafts-)Unterkünften Auskunft geben können. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe schätzt, dass im Laufe des Jahres 2020 insgesamt 161.000 Geflüchtete mit anerkanntem Schutzstatus als „Fehlbelegerinnen“ und „Fehlbeleger“ in Gemeinschaftsunterkünften und dezentralen Unterbringungsmöglichkeiten zeitweise oder dauerhaft untergebracht waren.

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie ist zu klären, inwieweit Kommunen in der Lage sind, die Zielgruppe der wohnungslosen Geflüchteten mit gesichertem Aufenthaltsstatus und ggf. mit Anspruch auf Mindestsicherungsleistungen nach dem SGB II und SGB XII vollständig zu erfassen. Zu prüfen ist auch, ob bestehende logistische Probleme bei der Erfassung, insbesondere bei „Fehlbelegerinnen“ und „Fehlbelegern“ in Einrichtungen, die eigentlich zur vorübergehenden Unterbringung während des Anerkennungsverfahrens vorgesehen sind, überwunden werden können.

Diese Studie war weitgehend abgeschlossen, als der Ukraine-Krieg, der am 24. Februar 2022 begann, eine neue dramatische innereuropäische Fluchtbewegung auslöste. Nach gegenwärtiger Rechtslage²⁹ können die meisten der nach Deutschland flüchtenden Menschen visumsfrei einreisen. Ihr Status ist (vorläufig) geklärt: Für sie gilt § 24 AufenthG³⁰; sie erhalten ein Aufenthaltsrecht bis mindestens März 2024. Sie waren damit zunächst berechtigt, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu beziehen, wozu auch Bedarfe für Unterkunft und Heizung gehören. Nach den jüngsten Bund-Länder-Beschlüssen³¹ werden sie künftig Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II bzw. SGB XII erhalten. Ein Teil der Kriegsflüchtlinge kann bei Angehörigen oder Bekannten unterkommen, doch die übrigen Geflüchteten werden derzeit bundesweit von den Kommunen untergebracht. Nach der Logik des WoBerichtsG ist diese Gruppe der untergebrachten wohnungslosen Personen künftig ebenfalls zu zählen.

6.2 Ansätze für Berichterstattung und Statistik

Auskunftspflichtig im Rahmen der Wohnungslosenstatistik sind gemäß § 6 Absatz 1 WoBerichtsG die nach jeweiligem Landesrecht für die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung wohnungsloser Personen zuständigen Stellen sowie weitere von diesen benannten Stellen, die wohnungslosen Personen Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen. Für die polizei- und ordnungsrechtliche Unterbringung sind in den Flächenbundesländern die

²⁸ In einigen Bundesländern bedarf der Umzug von geduldeten Personen in privaten Wohnraum einer gesonderten Einzelfallentscheidung.

²⁹ Stand: 08.04.2022

³⁰ Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (ABl. L 71 vom 4. März 2022, S. 1)

³¹ Bundesregierung, 07.04.2022, Nr. 12a, S. 6.

kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städte und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände sowie in den Stadtstaaten die Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven, die Freie und Hansestadt Hamburg sowie die zwölf Bezirke der Stadt Berlin zuständig.

Bundesweit wurden Nachforschungen dazu angestellt, ob die berichtspflichtigen Stellen erschöpfend über „Fehlbelegungen“ in Unterkünften für asylsuchende Menschen auskunftsfähig sind. In allen Flächenländern wurden stichprobenartig kreisangehörige Gemeinden, zugehörige Kreise, ggf. Regierungsbezirke und häufig auch kreisfreie Städte kontaktiert. Auskunft gaben jeweils Stellen, die für die ordnungsrechtliche Unterbringung und/oder für die Unterbringung geflüchteter Menschen zuständig sind. Gefragt wurde nach der örtlichen Unterbringungspraxis, ob es in Gemeinschaftsunterkünften zu Fehlbelegungen kommt und welche Kommunal- oder Landesverwaltungen eigene Gemeinschaftsunterkünfte betreiben. Es wurde deutlich, dass die nach § 6 Absatz 1 WoBerichtsG berichtspflichtigen Stellen häufig nicht vollumfänglich über den gesuchten Personenkreis auskunftsfähig sind. Auch das Statistische Bundesamt geht von einer Untererfassung wohnungsloser Geflüchteter mit anerkanntem Schutzstatus durch die genannten Stellen nach § 6 WoBerichtsG bei der ersten Stichtagserhebung wohnungsloser Menschen am 31. Januar 2022 aus.

Einige Landesverordnungen sehen vor, dass Geflüchtete im Asylverfahren nach Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder nicht nur oder nicht unmittelbar auf die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Städte und Gemeinden bzw. die Gemeindeverbände verteilt werden. In diesen Bundesländern gibt es weitere Landeseinrichtungen (wie zum Beispiel in Bayern in der Verwaltung der Regierungsbezirke) oder Gemeinschaftsunterkünfte in der Verwaltung der Kreise, die im zweiten Schritt für die Unterbringung dieses Personenkreises zuständig sind. Bleiben geflüchtete Personen in diesen Einrichtungen über den Zeitpunkt der Anerkennung ihres Schutzgesuches hinaus, tauchen sie folglich nicht als „Fehlbelegerinnen“ und „Fehlbeleger“ in der Statistik der Gemeinden auf. Zwar wird vielerorts von Bemühungen berichtet, anerkannte Geflüchtete umgehend mit Wohnraum zu versorgen oder aber nach Anerkennung des Schutzstatus umgehend auf die zugehörigen Gemeinden zu verteilen, häufig wird ihnen jedoch eine Übergangsfrist von wenigen Monaten gewährt. Aufgrund mangelnden Wohnraums verbleiben sie nicht selten auch noch deutlich länger in der Aufnahmeeinrichtung.

Unterschiede in der Unterbringungspraxis und -verwaltung finden sich nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch zwischen den Gebietskörperschaften innerhalb eines Bundeslandes. Dies trifft sowohl auf Bundesländer zu, bei denen die Unterbringung geflüchteter Menschen im Sinne eines zweistufigen Systems über die Erstaufnahmeeinrichtung des Landes und anschließend über die kommunalen Gebietskörperschaften erfolgt. Unterschiedliche Unterbringungspraktiken finden sich aber auch in Bundesländern, in denen Aufgaben der Länder z. B. auf der Ebene der Regierungsbezirke wahrgenommen werden.

Das Erfassungsproblem der sogenannten „Fehlbelegerinnen“ und „Fehlbeleger“ ist jedoch vor allem eines des ländlichen Raums: Sind Kreise für die Unterbringung geflüchteter Menschen zuständig, verfügen kreisangehörige Städte und Gemeinden bzw. Gemeindeverbände nicht über Informationen über die Anzahl und den Status dieses Personenkreises. Bringen zugleich auch die kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbände geflüchtete Personen unter, hat der Kreis nicht zwingend Zugriff auf Informationen über den Aufenthaltsstatus dieser Menschen. Schließlich gibt es auch Kreise, in denen die Unterbringung auf Kreis- und Gemeindeebene erfolgt, jedoch ausschließlich die Ausländerbehörden auf Kreisebene den Status der in den Gemeinden untergebrachten Personen kennen.

An dieser Stelle bedarf es folglich zwingend einer Ausweitung der Berichtspflicht, um auch zuverlässig Informationen über wohnungslose Geflüchtete mit gesichertem Schutzstatus zu erhalten,

die durch die auskunftspflichtigen Stellen gemäß § 6 WoBerichtsG bisher nicht gemeldet werden können.

Bei kreisfreien Städten stellt sich die Situation erwartungsgemäß anders dar. Wenn den kreisfreien Städten analog zu den Kreisen geflüchtete Personen durch das Land oder eine Landesbehörde zugeordnet werden, können sie auch den Status der untergebrachten Personen ermitteln. Bis zum Abschluss der Machbarkeitsprüfung war jedoch nicht absehbar, ob die für die ordnungsrechtliche Unterbringung zuständigen Stellen zuverlässig auch die Daten wohnungsloser Geflüchteter mit Schutzstatus an das Statistische Bundesamt übermitteln würden, wenn diese in Zuständigkeit einer anderen Stelle untergebracht sind (z. B. Migrationsamt).

Sowohl in kreisfreien als auch in kreisangehörigen Städten und Gemeinden werden dagegen regelmäßig Geflüchtete mit gesichertem Schutzstatus erfasst, wenn diese nach Bezug einer eigenen Wohnung zu einem späteren Zeitpunkt wohnungslos werden sollten und einen erneuten Unterbringungsbedarf aufweisen. Diese Personen werden in der Folge immer über die örtlichen Wohnungslosenhilfesysteme versorgt.

Geprüft, aber schließlich verworfen wurde der entgegengesetzte Ansatz, wohnungslose Geflüchtete mit Anerkennungsstatus grundsätzlich aus der jährlichen Erhebung auszuschließen und diesen Personenkreis stattdessen nur im Rahmen der alle zwei Jahre stattfindenden ergänzenden Berichtserstattung nach § 8 WoBerichtsG zu erfassen. Dieses Vorgehen würde zu neuen Abgrenzungsproblemen führen. Denn einige Kommunen bringen alle wohnungslosen Personen mit einem Unterbringungsbedarf in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich unabhängig von ihrem Status unter und können nicht zwischen Wohnungslosen mit oder ohne Fluchthintergrund unterscheiden. Es wäre also vergleichbare Anstrengungen nötig, um „Fehlbelegerinnen“ und „Fehlbeleger“ bei der jährlichen Bestandserhebung entweder vollständig mit zu erheben oder sie bei den auskunftspflichtigen Stellen zu identifizieren und auszuschließen.

Bei der Befragung und Zählung verdeckt wohnungsloser und auf der Straße lebender Menschen im Februar 2022 im Rahmen der Wohnungslosenberichterstattung (§ 8 Absatz 2 und 3 WoBerichtsG) wird der Personenkreis der geflüchteten Menschen mit Schutzstatus bislang berücksichtigt, kann aber auch hier nicht gesondert ausgewiesen werden. Einen eigenständigen Berichterstattungsauftrag für die Gruppe der Geflüchteten zu definieren, hätte methodische Folgen auch für die Erhebung zu Wohnungslosen ohne Unterkunft und zu verdeckt Wohnungslosen.

Vor diesem Hintergrund spricht mehr für den Einschluss: Da sich wohnungslose anerkannte Geflüchtete in einer vergleichbaren Wohnungsnotlage befinden und denselben Wohnbedarf aufweisen wie alle anderen wohnberechtigten Wohnungslosen, ist eine methodisch saubere Berücksichtigung dieses Personenkreises bei der Ermittlung von Wohnungslosigkeit in Deutschland unbedingt angezeigt (6.3).

6.3 Empfehlung

Um die vollständige Erfassung geflüchteter Personen mit einem anerkannten Schutzstatus zu ermöglichen, bedarf es einer Ausweitung der Wohnungslosenberichterstattung. Über die berichtspflichtigen Stellen in den kreisfreien und kreisangehörigen Kommunen können im Rahmen der jährlichen Stichtagserfassung nur diejenigen zuverlässig erhoben werden, die durch Maßnahmen des Polizei- und Ordnungsrechts, in einem Hilfeangebot nach §§ 67 ff. SGB XII oder in einer anderen Einrichtung der Wohnungsnotfallhilfe untergebracht sind. Geflüchtete, die auch nach der Anerkennung ihres Asylgesuches noch in (Gemeinschafts-)Unterkünften in Verwaltung von Kreisen oder Landesmittelbehörden untergebracht sind, können über die berichtspflichtigen Stellen nach § 6

WoBerichtsG nicht ermittelt werden. Auch den Landesregierungen bzw. den für Flucht und Migration zuständigen Landesministerien liegen entsprechende Daten nicht vollständig vor. Empfohlen wird daher die Ausweitung der berichtspflichtigen Stellen nach § 6 Absatz 1 WoBerichtsG für die jährliche Bestandserhebung. Alternativ kann über die Ausweitung der Hilfsmerkmale nach § 5 WoBerichtsG die Grundlage für eine qualifizierte Schätzung des Personenkreises im Rahmen der ergänzenden Berichterstattung nach § 8 WoBerichtsG geschaffen werden.

6.3.1 Ausweitung der berichtspflichtigen Stellen nach § 6 Absatz 1 WoBerichtsG

Die zuverlässigere und vermutlich auch die kostengünstigere Methode, dem gesetzlichen Berichterstattungsauftrag zu wohnungslosen Geflüchteten mit anerkanntem Schutzstatus nachzukommen, wäre eine Ausweitung der berichtspflichtigen Stellen nach § 6 Absatz 1 WoBerichtsG.

Nur wenn alle Gebietskörperschaften, die Unterkünfte für geflüchtete Menschen führen und verwalten, im Rahmen der jährlichen Bestandserhebung die Anzahl der aktuellen „Fehlbelegerinnen“ und „Fehlbeleger“ melden, ist eine Vollerfassung dieses Personenkreises möglich. Entsprechend müsste der Kreis der berichtspflichtigen Stellen um diejenigen Kreis- und Landesverwaltungsstellen erweitert werden, die zusätzlich zu den bisher in § 6 Absatz 1 WoBerichtsG benannten Stellen für die Unterbringung geflüchteter Menschen zuständig sind. Die oben dargelegten Befunde deuten darauf hin, dass dies insbesondere Kreise und Landesmittelbehörden sind (z. B. Regierungsbezirke). Da asylsuchende Menschen nur in seltenen Fällen bereits in den Erstaufnahmeeinrichtungen der Länder einen Anerkennungsstatus erhalten, können diese Einrichtungen von der Ausweitung der Berichtspflicht ausgenommen werden.

6.3.2 Ausweitung der berichtspflichtigen Hilfsmerkmale nach § 5 WoBerichtsG als Voraussetzung für eine qualifizierte Schätzung des Personenkreises

Wenn der Empfehlung nach einer möglichst vollständigen Erfassung „fehlplatzierter“ Geflüchteter, die trotz Anerkennung wohnungslos in Aufenthaltseinrichtungen für Geflüchtete im Asylverfahren verblieben sind, im Rahmen der laufenden Statistik nicht gefolgt wird, könnte der beschriebene Personenkreis mithilfe einer Schätzung im Rahmen der erweiterten Berichterstattung nach § 8 WoBerichtsG näherungsweise ermittelt werden.

Voraussetzung dafür ist jedoch ebenfalls eine gesetzliche Ausweitung der Berichtspflicht, um zu ermitteln, in welchen Gebietskörperschaften Geflüchtete mit Schutzstatus bereits mitgezählt werden und in welchen Städten und Regionen nicht alle Angehörigen des hier thematisierten Personenkreises erfasst werden können. In § 5 WoBerichtsG bedürfte es entsprechend der Aufnahme weiterer verpflichtender Hilfsmerkmale. Empfohlen werden Angaben dazu, ob die kreisfreien und kreisangehörigen Städte und Gemeinden Geflüchtete auch nach Erhalt eines Flüchtlingsschutzes nach § 3 Asylgesetz, eines subsidiären Schutzes nach § 4 Asylgesetz oder nach Feststellung eines Abschiebeverbotes nach § 60 Aufenthaltsgesetz wohnungslos in einer Einrichtung für Asylsuchende oder anderweitig unterbringen, ob sie diese in der jährlichen Stichtagserhebung bereits berücksichtigt haben und ob der Personenkreis auch oder ausschließlich durch den zugehörigen Kreis oder eine übergeordnete Landesverwaltung untergebracht wird.

Diese Erweiterung der Berichtspflicht würde offenlegen, aus welchen Gebietskörperschaften keine oder nur unvollständige Angaben über „Fehlbelegerinnen“ und „Fehlbeleger“ vorliegen. Im Rahmen der ergänzenden Berichterstattung gemäß § 8 WoBerichtsG könnten für all diese Gebietskörperschaften qualifizierte Schätzungen angestellt werden, wie viele Geflüchtete auch nach Erhalt eines Schutzstatus in Einrichtungen für Asylsuchende unterkommen und nicht in der

Stichtagserfassung des jeweiligen Berichtsjahres Berücksichtigung finden. Dies dürfte aber nicht auf alle der über 10.000 kreisangehörigen Gemeinden in den bundesweit 294 Kreisen zutreffen.

Beide Empfehlungen setzen eine Gesetzesänderung voraus. Eine solche wird wegen des bevorstehenden Zuständigkeitswechsels vom BMAS zum Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) ohnehin erforderlich sein. Entweder müssen § 5 oder § 6 WoBerichtsG geringfügig verändert werden.

Abschnitt B – Ergänzende Ansätze der Berichterstattung und der statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit

7. Mindestsicherung nach dem SGB II

7.1 Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung

In diesem Abschnitt B geht es um die Möglichkeit, Verwaltungsdaten der sozialen Sicherungssysteme zu nutzen, um Wohnungslosigkeit besser zu beziffern. In keinem dieser Systeme dürften mehr Informationen über drohende und akute Wohnungslosigkeit entstehen als in der Grundsicherung für Arbeitsuchende – und zwar bezogen auf alle Gruppen von Wohnungslosen nach der ETHOS-Light-Typologie.

Regelleistungen nach dem SGB II nehmen eine elementare Rolle in der Existenzsicherung für wohnungslose Menschen ein. Selbst für Menschen, die ohne Unterkunft auf der Straße leben, sind sie wichtigere Einkommensarten als Renten, Sozialhilfe oder prekäre Einkünfte aus Betteln, Prostitution oder Flaschensammeln. Zuletzt ergab eine Befragung von wohnungslosen Menschen in Nordrhein-Westfalen (Brüchmann et. al, 2022), dass etwa 43 Prozent der auf der Straße oder in Behelfsunterkünften lebenden Wohnungslosen und sogar fast zwei Drittel (65 %) der verdeckt Wohnungslosen ausschließlich bzw. ergänzend Leistungen nach dem SGB II erhielten.³² Mindestens ebenso hoch, wenn nicht höher, dürfte der Anteil unter den wohnungslosen Menschen sein, die sich in ordnungsrechtlicher Unterbringung befinden oder bei denen, die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in (teil-)stationärer Form erhalten. Unter den Haushalten Geflüchteter, die als „Fehlbelegerinnen“ und „Fehlbeleger“ in Asylbewerberunterkünften verbleiben, dürfte der größte Teil SGB-II-Leistungen beziehen. Und auch zwei Drittel der Frauen in Frauenhäusern leben von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (FHK, 2020, S. 28).

Etwa ein Drittel der Jobcenter hat spezialisierte Zuständigkeiten für Wohnungslose geschaffen (Busch-Geertsema et al., 2019, S. 63 f.). Zum Teil sind Integrationsfachkräfte „nur“ für Wohnungslosigkeit als Querschnittsthema zuständig, zum Teil gibt es jedoch auch spezialisierte Fachkräfte im Fallmanagement oder im Bereich Markt und Integration (Vermittlung), und große Jobcenter haben zum Teil eigene Teams oder sogar eigene Standorte für Wohnungslose eingerichtet, zu deren Aufgaben auch die Reintegration wohnungsloser Menschen in Wohnraum gehören kann. Ein kleinerer Teil der Jobcenter (ca. 15 %) führt Maßnahmen der Eingliederung in Arbeit für wohnungslose Menschen durch (ebd., S. 65).

Jobcenter erfahren vor allen anderen Institutionen von drohender Wohnungslosigkeit, in der Regel, weil Menschen, denen ein Wohnungsverlust bevorsteht, direkt bei ihnen Rat suchen (ebd., S. 89 f.) Um ihrem Auftrag zur Wohnungssicherung bei Mietschulden nach § 22 Absatz 8 SGB II nachkommen zu können, erhalten sie – wie die Kommunen – die Mitteilungen der Amtsgerichte über eingehende Räumungsklagen. Sie sind mit der Frage befasst, ob der „Rausschmiss“ junger Menschen aus dem Elternhaus „auf die Straße“ durch den Bezug einer eigenen Wohnung verhindert werden kann, und

³² Der Statistikbericht der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) für das Jahr 2018 fasste Sozialleistungsberechtigte aus unterschiedlichen Rechtskreisen zusammen: 47,9 Prozent aller Klientinnen und Klienten und 42,7 Prozent der akut wohnungslosen Menschen bezogen demnach zu Beginn einer Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII Leistungen nach dem SGB II, SGB III, SGB XII oder andere Sozialleistungen (BAG W, 2020, S. 14). Der Bericht für das Jahr 2019 wies nur den Bezug von SGB-II-Leistungen aus und entsprechend niedrigere Quoten. Von der Gesamtheit der Klientinnen und Klienten bezogen 38,1 Prozent SGB II-Leistungen (BAG W, 2021b, S. 26). Eine Erhebung der GISS für das Land Baden-Württemberg ergab, dass 57,6 Prozent aller Menschen, die 2014 persönliche Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII in ambulanter oder stationärer Form erhielten, ihren Lebensunterhalt mit Leistungen nach dem SGB II sicherstellten (Evers & Ruhstrat, 2015). Eine Befragung in Hamburg aus dem Jahr 2018 kam zu dem Ergebnis, dass 19,4 Prozent der Menschen, die auf der Straße lebten, Leistungen nach dem SGB II erhielten. Der niedrige Wert erklärt sich u. a. daraus, dass nur nach den Haupteinkommen gefragt wurde. Aus der Befragung von auf der Straße und in verdeckter Wohnungslosigkeit lebenden Wohnungslosen im Rahmen der Berichterstattung nach § 8 Absatz 2 WoBerichtsG sind keine Erkenntnisse zum Leistungsbezug zu erwarten, da nicht nach dem Einkommen gefragt wird.

sie haben mit § 16h SGB II einen Auftrag, um junge Menschen „in einer schwierigen Lebenslage“, zu der auch „Obdachlosigkeit“ gehören kann, „(zurück) auf den Weg in Bildungsprozesse, Maßnahmen der Arbeitsförderung, Ausbildung oder Arbeit“ zu holen (Deutscher Bundestag, 2016, S. 37).

Angesichts der schiereren Fülle von Vorgängen, mit denen Jobcenter bei wohnungslosen Menschen befasst sein können, liegt es nahe, für die Machbarkeitsstudie zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen Daten aus dem Rechtskreis des SGB II für die Berichterstattung nach dem WoBerichtsG genutzt werden können.

Dabei muss zum einen klar sein, dass sich die Zuständigkeit der Jobcenter auf bedürftige, erwerbsfähige Menschen und ihre Haushaltsangehörigen beschränkt, also nur eine Teilgruppe der Menschen ohne Wohnung betrifft, wenn auch vermutlich die Mehrheit.³³ Zum anderen werden die vorhandenen Daten auf unterschiedliche Weise gehalten – zum Teil in den Fachverfahren der BA und der kommunalen Träger, zum Teil als Dokumente in den E-Akten, zum Teil aber auch noch in Handakten. Einige Daten stehen grundsätzlich für die statistische Auswertung zur Verfügung, andere dürfen nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Leistungsberechtigten und enger Zweckbindung weiterverarbeitet werden.

7.2 Ansätze für Berichterstattung und Statistik

7.2.1 Rechtliche Grundlagen der Datenverarbeitung im SGB II

Zur Feststellung der Gesamtsituation oder der Klärung von Hilfebedürftigkeit und Hilfebedarf werden von den Fachkräften der Jobcenter aktiv³⁴ personenbezogene Informationen bei Antragstellenden oder Leistungsberechtigten erfragt und damit Sozialdaten erhoben – unabhängig davon, ob Leistungsbeziehende zu deren Mitteilung gesetzlich verpflichtet sind oder ob die Informationen im Rahmen eines vertraulichen Beratungsgesprächs erfragt werden, unabhängig davon, ob Leistungen gewährt werden oder nicht, und unabhängig auch davon, ob die Informationen elektronisch erfasst und weiterverarbeitet werden oder nicht.

Das ist zulässig, wenn die Datenerhebung der „gesetzlichen Aufgabenerledigung nach dem Sozialgesetzbuch (SGB)“³⁵ dient. § 67a SGB X erlaubt nämlich die Erhebung von Sozialdaten nur, „wenn ihre Kenntnis zur Erfüllung einer Aufgabe der erhebenden Stelle nach diesem Gesetzbuch erforderlich ist“. Der Erforderlichkeitsgrundsatz schützt sensible persönliche Daten und verhindert, dass Daten erhoben und verarbeitet werden, die zur Aufgabenerfüllung der betreffenden Stellen nicht notwendig wären (Deutscher Verein, 2011, S. 2). Nach § 51b SGB II erheben die Träger der Grundsicherung daher nur Daten, die bei der Aufgabendurchführung anfallen. Die gleiche Rechtsnorm legt die Zwecke der weiteren Verarbeitung durch eine Datenübermittlung an die BA fest. Zu welchen Merkmalen die gemeinsamen Einrichtungen (gE) und die zugelassenen kommunalen Träger (zKT) Daten an die BA übermitteln müssen, kann das BMAS durch Rechtsverordnung mit

³³ Wie groß diese Gruppe ist, lässt sich vorläufig nur sehr grob schätzen. Auch aus diesem Grund schlägt diese Studie als Vertiefungsthema für die Berichterstattung bzw. als eigenständiges Forschungsvorhaben eine Untersuchung zur materiellen Existenzsicherung bei Wohnungslosen vor (vgl. 11.4).

³⁴ Weil die Datenschutzgrundverordnung und das Bundesdatenschutzgesetz den Begriff der „Datenerhebung“, der auch in § 51a SGB II übernommen wurde, nicht definieren, erläutert eine Arbeitshilfe des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz, eine Erhebung im Sinne der DSGVO setze „aktives Handeln“ voraus (also eine absichtsvolle Datensammlung). (Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz, 2018; S. 13).

³⁵ Was dazu gehört, erläutert ausführlich eine Information der BA-Datenschutzbeauftragten zur „Datenerhebung nach Art. 13 und 14 Datenschutzgrundverordnung der Europäischen Union (DSGVO)“. Sie enthält auch einen Katalog der zu erhebenden Daten: <https://www.arbeitsagentur.de/datenerhebung>

Zustimmung des Bundesrates bestimmen (§ 51b Absatz 1 SGB II). (Zu den Rechtsgrundlagen vgl. Abbildung 7.1).

Grundsätzlich fließen alle erfassten und an die BA übermittelten Merkmale in die Statistik ein. „Art und Umfang sowie Tatbestände und Merkmale der Statistiken und der Berichterstattung“ kann das BMAS „näher bestimmen“ (§ 53 Absatz 2 SGB II).

Abbildung 7.1 Rechtliche Grundlagen der Datenverarbeitung im SGB II

| Gesetz/Verordnung | Fundstelle | Inhalt |
|--|---------------------------------|---|
| Sozialgesetzbuch X | §§ 67 ff. | Sozialdatenschutz: Erhebung, Erfassung, Speicherung, Nutzung, Übermittlung und Verarbeitung von Sozialdaten |
| Sozialgesetzbuch III | § 394 Abs. 1 Satz 1, 2 Ziffer 3 | Gestattung von Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Sozialdaten zur Aufgabenerfüllung |
| Sozialgesetzbuch II | § 51b | Verarbeitung von Daten durch die Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende: Laufende Erhebung der für die Durchführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende erforderlichen Daten, Übermittlung der Daten an die BA, Zwecke der Übermittlung |
| Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch | | Konkretisierung der zu erhebenden Daten durch das BMAS: u. a. Anschrift, aufenthaltsrechtlicher Status, Schwerbehinderung, Kosten der Unterkunft, vermittlungsrelevante Informationen, gesundheitliche Einschränkungen etc. |
| Sozialgesetzbuch III | § 280 | Auftrag der BA zur Erstellung der Statistik |
| Sozialgesetzbuch II | § 53 | Auftrag der BA zur Erstellung der Statistik zum SGB II |
| Sozialgesetzbuch II | § 53 Abs. 2 | Festlegung von Art, Umfang, Tatbeständen und Merkmalen der Statistik durch das BMAS |
| Sozialgesetzbuch III | § 281 Abs. 1 | Erstellung von Statistiken, die in den Geschäftsbereich der BA fallen, wie: Arbeitslosigkeit und Eingliederung in Arbeit, Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungen |
| Sozialgesetzbuch III | § 283 Abs. 1 | Pflicht der BA zur Vorlage der Statistiken beim BMAS und zur Veröffentlichung in geeigneter Form |
| Sozialgesetzbuch II | § 53 Abs. 3 | Pflicht der BA zur Vorlage der Statistiken beim BMAS und zur Veröffentlichung in geeigneter Form |
| Sozialgesetzbuch III | § 281 Abs. 4 | Erfassung von Merkmalen des Migrationshintergrundes, Verarbeitung der Daten für ausschließlich statistische Zwecke |
| Verordnung zur Erhebung der Merkmale des Migrationshintergrundes | | Konkretisierung der Durchführung, des Zwecks und der zu erhebenden Merkmale |

Quelle: Eigene Darstellung

7.2.2 Erhebung von Daten zu Wohnungslosigkeit in den Leistungsprozessen der Jobcenter

Ob Wohnungslosigkeit vorliegt, muss für die Leistungsgewährung im Rechtskreis des SGB II aus verschiedenen Gründen erhoben werden. U. a. wird diese Information deshalb gebraucht, weil eine Reihe von Sonderregelungen greifen, wenn Wohnungslosigkeit besteht. Welche Verfahren die Jobcenter, die als gemeinsame Einrichtungen der Agentur für Arbeit und der Kommunen organisiert sind, in solchen Fällen anwenden sollen, bestimmen etwa die fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit. An der Erforderlichkeit der Datenerhebung kann daher kein Zweifel bestehen; damit ist allerdings noch nicht gesagt, in welcher Form die Daten erfasst werden und ob sie für statistische Zwecke der „Massenverwaltung“ (Experte BMAS) verarbeitet werden können.³⁶

- Prüfung der örtlichen Zuständigkeit nach § 36 SGB II: Nur wer im Zuständigkeitsbereich eines Jobcenters seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat, kann bei diesem Jobcenter Leistungen beziehen. Bei jeder Antragstellung auf Leistungen nach SGB II ist daher der örtlich zuständige Träger nach § 36 SGB II zu ermitteln. Ihren Wohnsitz haben die Antragstellenden durch Vorlage des Personalausweises oder einer Meldebestätigung nachzuweisen (BA, 2017, Fachliche Weisung zu § 36 SGB II, Rz. 36.2: „Feststellung des gewöhnlichen Aufenthalts“; BA, 2021a, Fachliche Weisung zu § 7 SGB II, Rz. 7.2 „Definition“). Abweichend stellt die fachliche Weisung klar: „Für Personen ohne festen Wohnsitz ist der Träger zuständig, in dessen Bereich sich die leistungsberechtigte Person tatsächlich aufhält.“ (ebd., Rz. 36.7: „Wohnungslose Menschen“). Enthält der Personalausweis keine Adresse oder fehlt eine Meldebestätigung, muss das Jobcenter also prüfen, ob Wohnungslosigkeit vorliegt. Eine Leistungsgewährung ohne die Klärung, ob ein gewöhnlicher Aufenthalt in der jeweiligen Kommune nachgewiesen werden kann oder ob der tatsächliche Aufenthalt glaubhaft gemacht werden muss, ist nicht möglich.
- Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen nach § 7 SGB II: Leistungen kann nur beziehen, wer im Sinne des § 7 Absatz 4a 2. Halbsatz SGB II bzw. der Erreichbarkeitsanordnung (EAO) an jedem Werktag postalisch erreichbar ist. Bei Menschen, die eine behördliche Meldeadresse vorlegen können, ist das gegeben. „Erwerbsfähige Wohnungslose“, denen keine Meldung möglich ist, haben einen anderen Nachweis ihrer Erreichbarkeit zu führen und die Jobcenter müssen dies in geeigneter Form dokumentieren:

„Es bestehen keine Bedenken, die Erreichbarkeit zu bejahen, wenn eine tägliche Vorsprache bei einer Betreuungs- oder Beratungsstelle für Wohnungslose oder einer ähnlichen Stelle [z. B. eine Betreuungsstelle für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten] erfolgt. (...) Hiernach ist eine Wohnungslose oder ein Wohnungsloser jedenfalls erreichbar, wenn sie oder er an jedem Werktag über eine Betreuungs- oder Beratungsstelle ihre oder seine Post persönlich zur Kenntnis nehmen kann. Die Dokumentation der Erreichbarkeit kann durch einen Aktenvermerk mit Unterschrift der leistungsberechtigten Person erfolgen.“ (BA, 2021a, Rz. 7.145 „Wohnungslose Menschen“).
- Leistungsausschluss nach § 7 Absatz 4 SGB II: Wohnungslose Menschen müssen es dem Jobcenter anzeigen, wenn sie Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in stationärer Form erhalten, da das Jobcenter zu prüfen hat, ob ein Leistungsausschluss nach § 7 Absatz 4 SGB II greift. Nach der fachlichen Weisung zu § 7 wird das Jobcenter in diesen Fällen das Konzept der Einrichtung daraufhin prüfen, ob es Erwerbstätigkeit zulässt (ebd., Rz. 7.90 ff.).
- Dauer der Leistungsgewährung und Kranken- und Pflerversicherungsschutz bei erwerbsfähigen wohnungslosen Leistungsberechtigten: Leistungen an Wohnungslose sollen gegenüber der

³⁶ Vertreter des BMAS vertraten in den Expertengesprächen die Auffassung, da im SGB II keine der Leistungen Wohnungslosigkeit zur Voraussetzung habe, verletze eine „flächendeckende Erhebung“ entsprechender Merkmale den Erforderlichkeitsgrundsatz des § 67a Absatz 1 SGB X.

allgemein gültigen Regelung generell nicht für zwölf, sondern nur für sechs Monate bewilligt werden (BA, 2021b, 3.2). Wird der Bewilligungszeitraum – z. B. bei Menschen, die ohne Unterkunft auf der Straße leben – weiter verkürzt, ist eine zusätzliche Begründung und Dokumentation erforderlich. Mindestens sollen Leistungen für einen vollen Monat bewilligt werden, um einen durchgehenden Krankenversicherungsschutz sicherzustellen.

- Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II: Ob Wohnungslosigkeit besteht, muss erhoben werden, wenn die Anerkennung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung im SGB II geprüft wird und deren Angemessenheit zu beurteilen ist. Zum Teil wird bei Wohnungslosen der Fall eintreten, dass die Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft die örtlichen Angemessenheitsgrenzen übersteigen, dies kommt etwa im Rahmen der ordnungsrechtlichen Unterbringung oder bei der Versorgung in Einrichtungen regelmäßig vor. Zum Teil, nämlich wenn Menschen ohne Unterkunft auf der Straße oder in verdeckter Wohnungslosigkeit leben, entstehen keine Aufwendungen für Unterkunft und Heizung. Ob Wohnungslosigkeit droht oder besteht, ist zu prüfen, wenn bei einer Neuanmietung Aufwendungen für die Kosten der Unterkunft berücksichtigt werden sollen. In vielen Kommunen kann sie ein Grund sein, von der Referenzmiete abzuweichen (MAIS NRW, 2013, S. 34).

Stand bei den bis jetzt genannten Vorgängen die Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen für eine Leistungsgewährung im Vordergrund, so besteht darüber hinaus weiterer Anlass zu erheben, ob Wohnungslosigkeit vorliegt: Denn Wohnungslosigkeit ist ein gravierendes Hemmnis für die Realisierung sozialer Teilhabe (§ 48b Absatz 3 SGB II) und für die Vermittlung in Arbeit oder Beschäftigung – „das Wichtigste überhaupt“ (Expertin Jobcenter gE). Eine menschenwürdige Lebensführung ist Wohnungslosen nur ausnahmsweise möglich (§ 1 Absatz 1 SGB II), ihr Lebensunterhalt kann nicht als gesichert gelten (§ 1 Absatz 2 SGB II), und Wohnungslosigkeit stellt eine individuelle Lebenssituation dar, die bei den Leistungen zur Eingliederung in Arbeit zu berücksichtigen ist (§ 3 Absatz 1 Satz 2 Nr. 2).³⁷

Die Einschätzung, dass Jobcenter nicht nur „arbeitsweltbezogene“, sondern auch „lebensweltliche“ Herausforderungen wie Wohnungslosigkeit bearbeiten sollten (G.I.B., 2021), ist etwa in Nordrhein-Westfalen seit einigen Jahren eine Konstante der Arbeitsmarktpolitik (MAGS NRW, 2019). „Der Erhalt oder die Schaffung eines mietvertraglich gesicherten Mietverhältnisses für diese Gruppe ist eine zentrale Grundlage bei der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit.“ (G.I.B., 2021, S. 18).

Auch wenn, wie einige Expertinnen und Experten zu bedenken gaben, das Vermittlungshemmnis „Wohnungslosigkeit“ (noch) nicht mit einer eigenständigen Leistung bearbeitet wird, hat eine Entschließung des Europäischen Parlaments zur Senkung der Obdachlosenquoten in der EU (Europäisches Parlament, 2020) gerade erst konkrete Anforderungen an die Arbeitsmarktintegration von wohnungslosen Menschen formuliert, die das ändern könnten. Das Parlament forderte die Mitgliedstaaten auf, „die Integration von Obdachlosen in den Arbeitsmarkt durch spezialisierte und individualisierte Unterstützungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und familiären Verpflichtungen, durch integrierte Beschäftigungsprogramme und Schulungen sowie durch andere maßgeschneiderte und gezielte Programme zur Erleichterung ihrer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu unterstützen.“ (ebd.)

³⁷ Die Beratungskonzeption für das SGB II trägt den besonderen Beratungsbedarfen von Menschen in komplexen Problemlagen mit einem neuen „Format“, der „Ganzheitlichen Beschäftigungsorientierten Beratung (GGB)“ Rechnung (BA, 2021c, S. 61).

7.2.3 Erfassung und Auswertung von Daten zu Wohnungslosigkeit in den Leistungsprozessen der Jobcenter

Innerhalb der Leistungsprozesse der Jobcenter hinterlassen wohnungslose Menschen wie gesehen viele „Lebenszeichen“ (vgl. 10.2.3). Es gibt aber auch in diesem wichtigen Leistungssystem kein eigenständiges Merkmal Wohnungslosigkeit, das einfach auszulesen und auszuwerten wäre.

- Die Meldeanschrift wird in den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung in dem Stammdaten-Fachverfahren STEP hinterlegt, bei den Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft in dem entsprechenden EDV-System zur Stammdatenverwaltung. Den Fachkräften der Grundsicherung für Arbeitslose ist zwar bekannt, ob eine Leistungsberechtigte bzw. ein Leistungsberechtigter über eine Meldeanschrift im Sinne des Bundesmeldegesetzes (BMG)³⁸ verfügt oder ob er bzw. sie aufgrund von Wohnungslosigkeit lediglich eine Anschrift im Sinne der EAO angeben kann. Die BA-Fachverfahren bilden diesen wichtigen Unterschied aber nicht ab. Die Erfassungsmaske in STEP unterscheidet lediglich zwischen Wohn- und Postanschrift. Das Feld „Wohnanschrift“ wird sowohl für die Erfassung von Meldeadressen als auch für die von Erreichbarkeitsadressen genutzt – also auch für Nicht-Wohnanschriften. Das Feld „Postanschrift“ wird nur dann verwendet, wenn eine Wohnanschrift bereits erfasst ist, die Post aber z. B. an eine Betreuerin/einen Betreuer zugestellt werden soll.³⁹
- Bei der Erfassung der Daten zu den Wohnkosten der Leistungsbezieherinnen und -bezieher wird deren Höhe aufgeschlüsselt in Unterkunfts-kosten, Betriebskosten und Heizkosten ausgewiesen, die tatsächlichen und die anerkannten Wohnkosten, die Wohnungsgröße, die Bezugsfertigkeit der Wohnung⁴⁰ sowie die Art der Wohnkosten. Gründe, aus denen keine Wohnungsgrundkosten anfallen, werden nicht dokumentiert; in die Statistik gehen die Betreffenden als „mietfrei / ohne Wohnungsgrundkosten“ wohnend ein.
- In Vermittlungsberatung und im Fallmanagement entstehen bei der Standortbestimmung und bei der Vereinbarung von Eingliederungszielen Informationen zur Wohnsituation bzw. zur Wohnungslosigkeit. Solche Informationen können in den gemeinsamen Einrichtungen als Beratungsvermerke im Fachverfahren VerBIS erfasst werden, sie werden aber statistisch nicht ausgewertet.

Für die Berichterstattung zu Wohnungslosigkeit bleibt der gegenwärtige Stand eine Herausforderung.

Mithilfe der (nicht erhobenen) Merkmale „Erreichbarkeitsadresse im Sinne der EAO“ und „ohne Bedarf für Unterkunft und Heizung“ ließen sich die beiden besonders schwer zu zählenden Gruppen der Wohnungslosen ohne Unterkunft und der verdeckt wohnungslosen Menschen unter den Leistungsberechtigten im Rechtskreis des SGB II zuverlässig identifizieren. Wie die GISS-Befragung in Nordrhein-Westfalen (Brüchmann et al., 2022) zeigen konnte, verfügten die Jobcenter in den einbezogenen Städten und Gemeinden über genauere Kenntnis zu diesem Personenkreis als die Fachberatungsstellen nach §§ 67 ff. SGB XII. Würde also – in STEP oder an anderer Stelle – erfasst,

³⁸ Bundesmeldegesetz (BMG) vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591).

³⁹ Dass es grundsätzlich anders ginge, zeigt die Anwendung „YouConnect“, die als Schnittstelle für die rechtskreisübergreifende Kooperation zwischen Jobcentern, Berufsberatung und Jugendhilfe von der BA entwickelt wurde. Sie sieht anders als das Primärsystem eine Erfassung von Wohnungslosigkeit vor, wenn junge Menschen im Übergang von Schule und Beruf rechtskreisübergreifend beraten werden. Wird für die Datenübermittlung von der Jugendhilfe zu den Rechtskreisen SGB II und SGB III unter den „Kontakt-daten“ auch die „Anschrift“ erfasst, so besteht die Möglichkeit, ein Häkchen „ohne festen Wohnsitz“ zu setzen und zur Klärung der örtlichen Zuständigkeit nur noch Postleitzahl und Ort zu erfassen (BA, 2021d, S. 18).

⁴⁰ Nach Angaben des BMAS wird dieses Merkmal in der Praxis nicht in dem Umfang erhoben, der eine statistische Veröffentlichung zuließe.

ob zum Nachweis des tatsächlichen Aufenthaltes und der postalischen Erreichbarkeit eine Erreichbarkeitsadresse genutzt wird, könnte dieser Personenkreis für das SGB II vermutlich besser als auf jedem anderen Weg ermittelt und gezählt werden.

Mithilfe der ohnehin erhobenen Information zum „Aufenthaltsrechtlichen Status“ und der (bislang nicht systematisch erhobenen) Information, dass es sich bei der Meldeadresse um eine Sammelunterkunft für Asylbewerberinnen und -bewerber handelt bzw. dass KdU in einer Unterkunft übernommen werden, ließe sich ein großer Teil der Gruppe ausmachen, die als statusgewandelte „Fehlbelegerinnen“ und „Fehlbeleger“ für die Statistik so schwer zu erfassen sind.

Auf lokaler Ebene werden diese Möglichkeiten bereits genutzt. So berichtete ein örtliches Jobcenter in kommunaler Trägerschaft im Online-Workshop, dass bei Bestandskundinnen und -kunden identifiziert werden könne, ob eine Wohnungsnotlage vorliege. Werden keine Kosten der Unterkunft geleistet, wird geprüft, ob verdeckte Wohnungslosigkeit vorliegt. In diesem Fall wird die Person an ein besonders geschultes Team weitergeleitet, das sich der Bearbeitung der Wohnungsproblematik widmet.⁴¹

7.2.4 Grundsicherungsstatistik SGB II

Die „Grundsicherungsstatistik SGB II“ ist eine Sekundärstatistik: Der Statistikbereich der Bundesagentur für Arbeit verarbeitet personenbezogene Daten aus den dezentralen Geschäftsprozessen der Jobcenter, unter anderem soziodemografische Daten zu Leistungsberechtigten nach dem SGB II und zu Bedarfsgemeinschaften mit mindestens einer leistungsberechtigten Person. Das besondere Informationspotenzial der SGB-II-Statistik ergibt sich daraus, dass sie auf monatlichen Vollerhebungen beruht und die Einzeldaten über Identifikatoren (Kundennummern und BG-Nummern) für verschiedene Raumbezüge aggregiert sowie im Längsschnitt analysiert werden können.

In den Jobcentern, die gemäß § 44b SGB II als gemeinsame Einrichtung (gE) geführt werden, verwenden die Leistungsbereiche Eingangszone, Leistung, Markt und Integration und Fallmanagement jeweils eigene Fachverfahren, die von der BA zentral bereitgestellt und administriert werden (Stammdatenverwaltung: STEP, Leistungsbereich: ALLEGRO, Arbeitsvermittlung und Fallmanagement: VerBIS). Jobcenter, die als zugelassener kommunaler Träger (zkT) die Aufgaben nach dem SGB II wahrnehmen, können das EDV-System zur Erfassung und Verwaltung von Daten frei wählen. Alle Softwarelösungen beinhalten die Datenschnittstelle XSozial-BA-SGB II, die die monatliche Datenübermittlung an die BA sicherstellt. Dieser Austauschstandard wurde von der Statistik der BA gemeinsam mit Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen sowie den kommunalen Spitzenverbänden entwickelt (BA, 2019, S. 6). Übermittelt werden alle träger-, bedarfsgemeinschafts- und personenbezogenen Einzeldatensätze und somit keine aggregierten Daten (ebd.).

Die Prüfung der Ansatzpunkte zur Erfassung von Wohnungslosigkeit hat gezeigt, dass die Erhebung von Daten zu bestehender Wohnungslosigkeit wegen der beschriebenen Sonderregelungen (7.2.2) bei der Meldung und der Leistungsgewährung an verschiedenen Stellen im Leistungsprozess erforderlich ist. Ein Teil der Daten wird in den Fachverfahren dokumentiert⁴², ein anderer ist aktenförmig dokumentiert. Im Online-Workshop diskutierten Expertinnen und Experten aus örtlichen Jobcentern, Regionaldirektionen und der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit und dem

⁴¹ Dieses Projekt wurde im Rahmen der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen initiiert und zielt auf Wohnungsnotfallproblematiken bei ALG-II-Bezieherinnen und -Beziehern.

⁴² Dazu gibt es etwa eine „Arbeitshilfe ‚Durchreisende‘ Wohnungslose – Verfahren sowie Erfassung in ALLEGRO“; vgl. BA, 2021c.

BMAS sowohl diese Ausgangslage als auch die Frage, welche Änderungen notwendig wären, um Wohnungslosigkeit auch statistisch valide erfassen zu können.

Einvernehmen bestand in der Einschätzung, dass lokal mögliche Sonderwege zwar die Fallbearbeitung und Arbeitsvermittlung unterstützen können, jedoch keinen Beitrag zu einer verlässlichen Statistik leisten. Jede Form der statistischen Erfassung benötige eine gesetzliche Grundlage. Einige der Teilnehmenden vertraten deshalb die Auffassung, die Erhebung von Wohnungslosigkeit dürfe nicht ins Belieben der Jobcenter gestellt werden, sondern es müsse die Pflicht geschaffen werden, sie „standardisiert“ zu erfassen (Expertin Jobcenter). Mehrere Expertinnen und Experten wiesen darauf hin, dass Statistiken, die nicht an einer Leistungsgewährung ansetzen, in der Regel weniger valide Daten erzeugen als Merkmale, die für die Verwaltung benötigt werden. Damit verlässliche Daten erhoben und verarbeitet werden könnten, reiche „ein zusätzliches Feld“ (Experte BA) nicht aus; die Bearbeitung von Wohnungslosigkeit müsse dazu rechtlich zwingend als Teil der operativen Aufgaben der Jobcenter verankert werden. Als Beispiel für die Erhebung eines Statistikmerkmals, das nicht auf einem Leistungsprozess, sondern auf sozialpolitischen Steuerungsinteressen beruht, führten andere Teilnehmende an, dass seit 2010 für die „zielgenaue Steuerung und wirksame Weiterentwicklung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen“ (BA, 2012, S. 4) einmalig der Migrationshintergrund der Kundinnen und Kunden im SGB II erhoben werde.⁴³ Zur Aufgabenerledigung der Jobcenter im engeren Sinn trage die Erfassung nicht bei.

7.3 Empfehlung

Zu wissen, wie viele Menschen, die Arbeitslosengeld II beziehen, sich in einer Wohnungsnotlage befinden, kann einen Beitrag zur Sozialplanung und Angebotssteuerung leisten. Mit der zentralen Zuständigkeit für die SGB-II-Statistik hat die BA auch die Verpflichtung übernommen, die Kreise und kreisfreien Städte bei ihrer Sozialplanung und Sozialberichterstattung zu unterstützen und „Planungs- und Entscheidungsgrundlagen für das politisch-administrative System auf allen Ebenen“ zu liefern (BA, 2020, S. 16). Als einen Bereich nennt die BA den Beitrag zur „Bereitstellung von Daten für die Armuts- und Sozialberichterstattung des Bundes, der Bundesländer und der Kommunen“ (ebd.).

Eine von der Aufgabenerledigung der Jobcenter losgelöste Definition eines verbindlichen Statistikmerkmals „Wohnungslosigkeit“ hat jedoch Nachteile.

Es wird empfohlen zu prüfen, ob in den Fachverfahren statt der Unterscheidung zwischen „Wohnanschrift“ und „Postanschrift“ eine Unterscheidung zwischen „Meldeadresse“ und „Erreichbarkeitsadresse im Sinne der EAO“ getroffen werden kann, die sich auf § 7 SGB II stützen könnte, und ob die Möglichkeit besteht, in den Adressdaten eine Zusatzinformation zu institutioneller Unterbringung vorzusehen. Da es lediglich um eine genauere Erfassung der Anschrift ginge, müssten dazu möglicherweise die Statistikanforderungen überhaupt nicht geändert werden. Eine datenschutzrechtliche Prüfung ist erforderlich.

Mit interessierten Jobcentern sollte in einem explorativen Projekt genauer bestimmt werden, welche „Lebenszeichen“ und Merkmalskombinationen aus den Fachverfahren schon jetzt für eine bessere Identifikation von Wohnungslosen genutzt werden könnten, insbesondere was die Gruppen angeht, die als besonders schwer zu zählen gelten (Wohnungslose ohne Unterkunft, verdeckt Wohnungslose, anerkannte Geflüchtete in Asylbewerberunterkünften). Die Vielzahl der Sonderregelungen im Fall von Wohnungslosigkeit könnte einen Ansatzpunkt darstellen. Diese spezialisierte Recherche, die am

⁴³ § 281 Absatz 4 SGB III i. V. m. der Verordnung zur Erhebung der Merkmale des Migrationshintergrundes (MighEV) Die Angaben werden bei den Leistungsberechtigten erfragt und erfasst. Angaben sind aber freiwillig, dies beeinträchtigt die Datenqualität.

Praxiswissen der lokalen Akteurinnen und Akteure ansetzen müsste, war im Rahmen der Machbarkeitsstudie nicht zu leisten.

Der Politik stellt sich die Frage, ob arbeitsmarkt- oder sozialpolitische Steuerungsinteressen, zum Beispiel in Bezug auf den geplanten Nationalen Aktionsplan, um Wohnungslosigkeit bis 2030 zu beenden, die Definition eines eigenständigen Merkmals „Wohnungslosigkeit“ in der BA-Statistik rechtfertigen. Dazu müsste dann eine systematische Erhebung dieses Merkmals an identischen Stellen stattfinden und datenschutzrechtlich abgesichert werden. Eine Entscheidung sollte aber auch die Möglichkeiten der weiter hinten diskutierten Entwicklungen im Meldewesen und im Registerzensus berücksichtigen, weil sie Einfluss auf die Frage haben, ob und wie „dringend“ Grundsicherungsdaten im SGB II für die Berichterstattung gebraucht werden.

8. Mindestsicherung nach dem SGB XII

8.1 Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung

Die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe erhalten aus ähnlichen Gründen wie die Jobcenter Kenntnis über Wohnungsnotlagen. Sie sind zur Wohnungssicherung nach § 36 SGB XII verpflichtet, wenn Mietschulden bestehen, und wie im SGB II erfassen sie Aufwendungen für Unterkunft und Heizung. Die Identität von Leistungsberechtigten ist zu prüfen, wenn keine Meldeanschrift vorliegt. Fallen keine Kosten der Unterkunft an, so kann das auch in der Sozialhilfe ein Indiz für Wohnungslosigkeit sein.

War jedoch die Sozialhilfe vor 2005 noch die wichtigste Sozialleistung für mittellose Menschen, zu denen viele Wohnungslose zählten, so ist der Anteil der Bezieherinnen und Bezieher laufender Leistungen unter den wohnungslosen Menschen nach Inkrafttreten des SGB II auf einen kleinen, einstelligen Prozentwert gesunken. Nach der bereits oben (7.) angesprochenen Befragung von wohnungslosen Menschen in Nordrhein-Westfalen (Brüchmann et al., 2022) bezogen lediglich ca. sechs Prozent der Menschen ohne Unterkunft und in verdeckter Wohnungslosigkeit Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten oder Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel SGB XII.

Auch eine weitere Leistung, die Sozialämter viele Jahre traditionell für Wohnungslose erbrachten, nämlich Tagessatzauszahlungen für sogenannte „Durchreisende“, gibt es heute fast nicht mehr: Geübte Praxis früherer Jahre war es, dass „Ortsfremde“ ohne Wohnung nur einige Tage in einer Gemeinde bleiben durften und dort nur kurzzeitig Leistungen erhielten. Selbst wenn es jedoch heute noch Tagessatzauszahlungen gibt, betreffen diese überwiegend den Rechtskreis SGB II.

Eine wichtige Funktion in den Wohnungsnotfallhilfen haben die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem Achten Kapitel SGB XII. Obwohl es unabhängig vom Einkommen einen Rechtsanspruch auf diese Hilfen gibt, ist die Angebotsstruktur uneinheitlich (Busch-Geertsema et al., 2019, S. 66 ff.). Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten werden in der Regel von freien Trägern der Wohlfahrtspflege als persönliche Hilfe in Fachberatungsstellen, in Form von ambulanter Betreuung in eigenem Wohnraum oder in stationären Wohnformen geleistet, um nur einige Hilfearten zu nennen.⁴⁴ In den Bundesländern gibt es unterschiedliche „Leistungstypen“-Kataloge, und örtliche und überörtliche Träger der Sozialhilfe haben Zuständigkeiten unterschiedlich geregelt. Ob sich Prozessdaten oder statistische Auswertungen aus diesem Leistungsbereich für die Berichterstattung zu Wohnungslosigkeit nutzen lassen, hängt u. a. davon ab, wie kompatibel die Datenbestände der örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe sind.

Für die Machbarkeitsstudie wurde geprüft, welche Ansatzpunkte für eine verbesserte Berichterstattung sich aus den Leistungsprozessen der Sozialämter nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII und der Sozialhilfestatistik zu diesen beiden Leistungsbereichen ergeben. Wegen der sehr geringen Zahl an Leistungsberechtigten war aber von vornherein fraglich, ob dadurch ein Nutzen entstehen kann. Es schien aussichtsreicher, die Leistungsprozesse zum Achten Kapitel SGB XII einer genaueren Prüfung zu unterziehen.

Ansatzpunkte für die Berichterstattung ergeben sich noch an anderer Stelle: Denn ihre Auskunftspflicht im Rahmen der Bundeswohnungslosenstatistik führt dazu, dass die Kommunen nicht nur in ihrer Funktion als Träger der Sozialhilfe von sich aus über eine bessere Identifikation von

⁴⁴ In wenigen Fällen wird die Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII auch als materielle Hilfe geleistet.

Menschen nachdenken, die von Wohnungslosigkeit betroffen sind. Sie müssen zum Stichtag der Statistik auch die untergebrachten wohnungslosen Menschen ermitteln. Aus Sicht der Expertinnen und Experten war es vor allem aus diesem Grund sinnvoll, etwa die Daten der Meldeämter um Informationen über Wohnungslosigkeit und ggf. die Art der Unterbringung zu ergänzen. Ergänzungen würden sich – obwohl unbeabsichtigt – zugleich auf die Möglichkeit auswirken, alle wohnungslosen Leistungsberechtigten nach dem SGB XII in den Fachverfahren der örtlichen Träger der Sozialhilfe zu identifizieren.

8.2 Ansätze für Berichterstattung und Statistik

8.2.1 Datenverarbeitung im SGB XII

Für die Datenerhebung bei den Trägern der Sozialhilfe und die Weiterverarbeitung bei den Statistischen Landesämtern und dem Statistischen Bundesamt gelten grundsätzlich die gleichen Datenschutzbestimmungen wie im SGB II. Nur Daten, die zur Erbringung von Leistungen erforderlich sind, dürfen erhoben und verarbeitet werden. Die örtlichen Sozialämter nutzen für die Erfassung von Daten unterschiedliche kommunale Fachverfahren.

Bei den Statistiken der Sozialhilfe handelt es sich wie auch im SGB II um Sekundärstatistiken, die als Vollerhebungen aus den Daten der Sozialverwaltungen der örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe generiert werden. Örtliche und überörtliche Träger der Sozialhilfe melden den zuständigen Statistischen Landesämtern ihre Daten zu Leistungen nach dem Dritten und Fünften bis Neunten Kapitel SGB XII. Diese prüfen die Daten auf ihre Plausibilität, aggregieren sie und erstellen Tabellen, die sie an das Statistische Bundesamt weitergeben. Die Daten sind nach den administrativen Gebietseinheiten, den Bundesländern, Kreisen und kreisfreien Städten differenziert (Destatis, 2021c, S. 8). Auch das Statistische Bundesamt überprüft die Daten auf formale Richtigkeit und Vollständigkeit (ebd.). Die Daten für die Statistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung übermitteln die Grundsicherungs- und Sozialämter mit dem Online-Meldeverfahren eSTATISTIK.core direkt an das Statistische Bundesamt.

8.2.1.1 Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (Drittes Kapitel SGB XII)

Die Statistik über die Empfängerinnen und Empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt erfasst alle Personen, die mindestens einen Monat lang Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel SGB XII erhalten. Sie weist auch die Personen aus, die vorübergehende, anteilige oder provisorische Leistungen erhalten haben (Destatis, 2021c, S. 5). Zu erfassen sind nach § 122 Absatz 1 Nr. 1 Lit. a bis d SGB XII Geburtsmonat und -jahr, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Migrationshintergrund, bei Ausländerinnen und Ausländern der aufenthaltsrechtliche Status sowie eine eventuelle Beschäftigung. Außerdem werden die Höhe des Regelsatzes bzw. des Lebensunterhalts in Einrichtungen, ein etwaiger Mehrbedarf, weitere den Regelsatz ergänzende Bedarfe, Einkünfte aus anderen Einnahmearten sowie Einschränkungen der Leistungen erhoben. Zudem wird differenziert, ob die Leistung innerhalb oder außerhalb einer Einrichtung gewährt wird. Jede Person innerhalb einer Einrichtung, die dort voraussichtlich länger untergebracht ist, wird gezählt (Destatis, 2021c, S. 6). Die Dauer des stationären Aufenthalts ist nicht näher definiert, und die Art der Einrichtung wird nicht dokumentiert. Trägerbezogene Merkmale unterscheiden zwischen örtlichen und überörtlichen Kostenträgern und geben das Bundesland, den Kreis sowie die Gemeinde der bewilligenden Stelle an.

Diese Bestandserhebung wird zum Stichtag 31.12. für das gesamte Berichtsjahr durchgeführt. Für die Berichterstattung zu Wohnungslosigkeit, die an den festen Stichtag 31.1. geknüpft ist, kann die Statistik in der bestehenden Form daher nur ergänzende Informationen liefern. Wegen des kleinen

Kreises an Empfängerinnen und Empfängern wären Änderungen, die nur einer Verbesserung der Berichterstattung zu Wohnungslosigkeit dienen, unnötig aufwendig und wenig aussagekräftig.

Kurzzeitempfängerinnen und -empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt werden in einer gesonderten Statistik zum Ende eines jeden Quartals erfasst. Zu ihnen gehören Menschen, denen aufgrund von Wohnungslosigkeit die Hilfe zum Lebensunterhalt tages- oder wochenweise oder anteilig ausgezahlt wird (ebd., S. 6). Jedoch verzichtet das Statistische Bundesamt auf eine Veröffentlichung der lückenhaften und wenig validen Ergebnisse.

8.2.1.2 Statistik der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung

Die Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erfasst quartalsweise alle Personen, die Leistungen nach dem Vierten Kapitel des SGB XII erhalten. Personen erhalten diese Leistung, wenn sie erwerbsgemindert sind oder das Renteneintrittsalter erreicht haben und das eigene Einkommen nicht ausreicht, um den notwendigen Lebensunterhalt zu decken. Der Berichtszeitraum variiert themenspezifisch zwischen Bestandserhebungen zum Quartalsende, Erhebungen für den gesamten Quartalszeitraum und Erhebungen für jeden Monat eines Quartals (Destatis, 2021b, S. 3).

Da erfasst wird, ob die Leistungen innerhalb oder außerhalb einer Einrichtung geleistet werden, werden auch Bezieherinnen und Bezieher von Grundsicherung nach dem SGB XII in Einrichtungen der stationären Wohnungslosenhilfe nach §§ 67 ff. SGB XII in „sonstige(n) Wohnheime(n)“ erfasst. Gleichzeitig wird erfasst, ob auch Hilfen nach §§ 67 ff. bezogen werden, und es wird festgehalten, ob der oder die Leistungsberechtigte in einer Wohnung allein, mit Verwandten oder in einer Wohngemeinschaft lebt. Demnach liegen Daten vor, um Wohnungslosigkeit auszuweisen, wenn jemand in einer Einrichtung nach §§ 67 ff. SGB XII lebt. Da es sich um eine kleine Gruppe handelt, die Grundsicherung nach dem Vierten Kapitel SGB XII erhält und gleichzeitig in einer Einrichtung nach §§ 67 ff. lebt, wäre bei einer genaueren Ausweisung dieser Zielgruppe kein hoher Erkenntnisgewinn zu erwarten. Der gleiche Personenkreis ließe sich mit weniger Aufwand direkt über die Daten zur Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII direkt erheben.

8.2.2 Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem Achten Kapitel SGB XII

Relevant für die Wohnungslosenhilfe sind die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach den §§ 67 ff. SGB XII. Ließe sich eine aussagekräftige Leistungsstatistik erzeugen, wären auf dieser Grundlage bessere Aussagen über die Unterstützungsbedarfe wohnungsloser Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten und die Bedarfsdeckung möglich. Eine Leistungsstatistik würde zwar nicht alle wohnungslosen Menschen, aber den überwiegenden Teil des Hilfesystems abbilden. Bezogen auf die Gruppen von Wohnungslosen, welche die Statistik und die ergänzende Berichterstattung erheben, ließe sich also erkennen, welche Gruppen von Unterstützungsangeboten erreicht oder nicht erreicht werden und bei welchen Gruppen die Re-Integration in Wohnraum durch Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII verbessert und beschleunigt werden könnte.

8.2.2.1 Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Fünften bis Neunten Kapitel SGB XII

Die „Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Fünften bis Neunten Kapitel des SGB XII“⁴⁵ wird differenziert nach den verschiedenen Hilfearten für das Gesamtjahr als auch für den Stichtag 31.12. jeden Jahres gebildet. Sie erfasst die folgenden Hilfearten:

- Hilfen zur Gesundheit (Fünftes Kapitel SGB XII)
- Hilfe zur Pflege (Siebtes Kapitel SGB XII)
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Achstes Kapitel SGB XII)
- Hilfe in anderen Lebenslagen (Neuntes Kapitel SGB XII)

Die Träger der Sozialhilfe erheben die Daten getrennt für jede einzelne Leistungsart. Obwohl die Leistungen nach dem Achten und dem Neunten Kapitel in der veröffentlichten Gesamtstatistik zusammengefasst werden, wäre es daher ohne großen Aufwand möglich, Leistungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten auch separat auszuweisen. Die Statistik differenziert bereits, ob Leistungen innerhalb oder außerhalb einer Einrichtung erbracht wurden. Nicht erfasst wird, um welche konkrete Hilfeart nach §§ 67 ff. SGB XII es sich handelt und ob sie für Menschen mit oder ohne Wohnung erbracht wird. Weitere Merkmale, die erfasst werden, sind die zu den zuvor dargestellten Statistiken analogen personenbezogenen sowie trägerbezogenen Daten.

Um die Statistik für Zwecke der Berichterstattung zu nutzen, müssten sie um Information zur Wohnsituation ergänzt werden. Außerdem wäre die Qualität der Daten insbesondere daraufhin zu prüfen, ob alle Leistungsfälle in den ambulanten (und zum Teil pauschal finanzierten) Angeboten erfasst sind. Ausweislich der amtlichen Sozialhilfestatistik wurden im Laufe des Berichtsjahres 2020 ca. 42.000 Leistungsfälle (innerhalb und außerhalb von Einrichtungen) nach §§ 67 ff. SGB XII gemeldet⁴⁶. In dieser Gesamtzahl sind Personen u. U. doppelt erfasst, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Jahr Hilfe zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten erhalten haben. Von der genannten Zahl der Hilfeempfängerinnen und -empfänger waren ca. 13.000 stationär untergebracht, während 29.000 außerhalb von Einrichtungen lebten.

8.2.2.2 Ansätze zur Erhebung von Wohnungslosigkeit bei den Kommunen

Für eine Erfassung der Situation von wohnungslosen Bürgerinnen und Bürgern innerhalb und außerhalb der Sozialhilfe sprach für Expertinnen und Experten aus den Kommunen neben der Auskunftspflicht gegenüber dem Statistischen Bundesamt die Überlegung, Leistungsdaten, die vor allem im Rahmen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII entstehen, dadurch zu qualifizieren.

Die Teilnehmenden des Workshops zum SGB XII, die Kommunen vertraten, beschrieben eine heterogene Praxis. Während kleine und sehr kleine Kommunen noch Excel-Listen und Aktenvermerke heranziehen, um etwa wohnungslose untergebrachte Menschen oder Leistungsfälle nach §§ 67 ff. SGB XII zu identifizieren, nutzen größere Kommunen bereits die Möglichkeiten ihrer IT-Fachverfahren. Eines der am Workshop beteiligten Sozialämter erprobte eine zusätzliche Erfassungsmöglichkeit im Fachverfahren und testete ein die EDV-Verwaltung ergänzendes Modul, in dem Sachverhalte in Bezug auf Wohnungslosigkeit festgehalten werden, etwa, zu welchem Zeitpunkt dem Amt die Wohnungslosigkeit bekannt wird. Es ist möglich, verschiedene Formen von

⁴⁵ Eingliederungshilfe für behinderte Menschen nach dem Sechsten Kapitel SGB XII ist mit der Einführung des Bundeteilhabegesetzes in Teil 2 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch überführt worden. Die Daten über diese Hilfeart sind bis 2019 in der SGB XII-Statistik und ab 2020 in der Eingliederungshilfestatistik nach dem SGB IX beim Statistischen Bundesamt abrufbar. Die destatis-Statistik wird nach wie vor als „Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Fünften bis Neunten Kapitel des SGB XII“ geführt.

⁴⁶ Die genannten Zahlen zu Leistungsfällen sind nicht veröffentlicht; sie können beim Statistischen Bundesamt bezogen werden.

Wohnungslosigkeit danach zu unterscheiden, ob jemand ohne Unterkunft auf der Straße lebt, bei Bekannten vorübergehend untergekommen ist oder in einer betreuten Wohn- bzw. Unterbringungsform lebt. Eine andere Stadt konnte bereits jetzt alle statistischen Erhebungsmerkmale des WoBerichtsG über eine Akte abrufen. Um eine Auswertung nach den Merkmalen zu ermöglichen, wären dort nur geringe Softwareanpassungen erforderlich.

Da die Erbringung von Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII leistungsrechtliche Relevanz hat, ist es mindestens den größeren Kommunen entweder bereits heute möglich, Leistungsfälle jederzeit zu identifizieren – etwa anhand der Kostenstellen –, oder sie hielten die Aufnahme ergänzender Merkmale und zusätzlicher Informationen zur Wohn- und Unterbringungssituation für relativ leicht umsetzbar. Zum Teil waren entsprechende Prozesse bereits angestoßen.

8.2.2.3 Dokumentation der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII bei den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe

Daten über bewilligte Leistungen oder zur Zielgruppe der Empfängerinnen und Empfänger von Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in ihrer Zuständigkeit werden bei überörtlichen Kostenträgern nicht einheitlich erfasst.

Bisher melden die Einrichtungsträger Jahreszahlen zur Zielgruppe an die überörtlichen Leistungsträger. Meist liegen keine einheitlichen Erfassungen zur Gesamtheit der Klientinnen und Klienten vor, sondern nur zu Teilgruppen der Hilfeempfängerinnen und -empfänger wie z. B. den Besucherinnen und Besuchern der Fachberatungsstellen. Zudem werden hier keine Stichtagserhebungen vorgenommen, sondern differenziert zwischen dem Status zu Hilfebeginn und zu Hilfeende.

Um daraus die Statistik zu Hilfen nach dem Achten Kapitel SGB XII zu erzeugen, verwenden einige überörtliche Träger der Sozialhilfe eigene Dokumentationssysteme und Statistiken, die Aussagen zu den Hilfeempfängerinnen und -empfängern und den geleisteten Hilfearten ausweisen. In einigen Fällen werden die Daten nach Hilfeart – ambulant, teilstationär, stationär – differenziert und an Statistische Landesämter übermittelt. Um ausweisen zu können, ob es sich bei der ambulanten Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII um Hilfen für Menschen mit oder ohne Wohnraum handelt, wäre nach gegenwärtigem Stand eine Analyse der Hilfepläne erforderlich. Für einen Ausbau der Statistik müssten die Träger der Maßnahmen diese ergänzenden Informationen auf lokaler Ebene erzeugen, um den Wohnstatus zu erfassen.

8.3 Empfehlung

8.3.1 Statistiken der Empfängerinnen und Empfänger laufender und kurzzeitiger Hilfen nach dem Dritten und Vierten Kapitel SGB XII

Da nur ein kleiner Teil der wohnungslosen Menschen laufende existenzsichernde Leistungen nach dem SGB XII bezieht, würde die statistische Ausweisung der wohnungslosen Empfängerinnen und Empfänger laufender Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel bzw. laufender Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nur einen kleinen Beitrag zur Wohnungslosenstatistik leisten. Wohnungslose Personen, die ein eigenes Einkommen oder Rente beziehen, von Betteln, Flaschensammeln oder Prostitution leben oder gänzlich ohne Einkommen auskommen, würden durch die Erfassung nicht abgebildet. Eine Anpassung der Statistik wird nicht empfohlen.

Es wird ferner empfohlen, auch auf die Statistik der Kurzeitempfängerinnen und -empfänger von Hilfen zum Lebensunterhalt zu verzichten. Zum einen erhält nur noch ein sehr geringer Teil wohnungsloser Menschen kurzfristige Leistungen nach dem SGB XII, zum anderen leisten die Daten keinen nennenswerten Beitrag zur Erfassung von Wohnungslosigkeit. Die Statistik bildet überholte Strukturen der Wohnungslosenfürsorge aus dem vor- und vorvorigen Jahrhundert ab und wird in vielen Kommunen nicht einheitlich geführt. Ihre Streichung führt sowohl bei den Kommunen als auch bei den Statistischen Ämtern der Länder und des Bundes zu einer Entlastung.

8.3.2 Statistik der Empfängerinnen und Empfängern von Leistungen nach dem Achten Kapitel SGB XII

Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII sind eine wesentliche Sozialleistung für Menschen in Wohnungsnot und nehmen eine zentrale Rolle im Hilfesystem für wohnungslose Menschen ein. Sie werden an Bedeutung gewinnen, wenn die Bundesregierung an ihrem Plan festhält, Wohnungslosigkeit bis zum Jahr 2030 zu beenden (SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/FDP, 2021). Gerade, weil nur ein Teil der wohnungslosen Menschen Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten erhält, wäre eine differenziertere Statistik zu den geleisteten Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten ein Baustein für die Wohnungslosenberichterstattung und geeignet, einem künftigen Monitoring des Hilfesystems für Menschen in Wohnungsnotlagen und der Versorgungslandschaft als Grundlage zu dienen.

Die Daten zu den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII werden derzeit mit denen zur Hilfe in anderen Lebenslagen nach § 73 SGB XII zu einer Gesamtstatistik aggregiert. In dieser Form kann die Statistik keinen Beitrag zur Berichterstattung zu Wohnungslosigkeit leisten. Um eine aussagekräftige Datengrundlage zu schaffen, wird empfohlen, die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII künftig getrennt auszuweisen.

Zur besseren Verwendung müssten die geleisteten Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII danach ausdifferenziert werden, ob sie im eigenen Wohnraum bzw. in einer Einrichtung geleistet werden, oder ob es sich um eine Leistung zur Wohnungssicherung oder zur Wohnraumvermittlung handelt, um nur einige Hilfeformen zu nennen. Einfache und trennscharfe Kategorien müssten gemeinsam mit Kommunen, Kostenträgern, Leistungserbringern und den Statistischen Ämtern der Länder und des Bundes erarbeitet werden. Um die Realisierbarkeit zu prüfen, wird vorgeschlagen, eine Projektgruppe unter Beteiligung des Bundes, einzelner örtlicher und überörtlicher Träger der Sozialhilfe und möglicherweise auch der Anbieter von EDV-Systemen für die Verwaltung zu bilden. In dieser Projektgruppe sollte der Aufwand für das Vorhaben konkreter bestimmt und es müssen die Problemstellungen in der Umsetzung diskutiert werden. Abhängig von den Ergebnissen ließe sich leichter abschätzen, welchen Erkenntnisgewinn die skizzierte Ausweitung der Statistik zu Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII hervorbringen würde und wie die Statistik für ein Monitoring der Wohnungsnotfallhilfen und für die Berichterstattung zu Wohnungslosigkeit genutzt werden könnte. Die Ergebnisse der Projektgruppe tragen dazu bei, Aufwand und Nutzen einer Änderung in der Statistik der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII konkreter abzuwägen.

9. Wohnungslose Personen im Meldewesen

9.1 Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung

Die Statistik nach § 3 Absatz 2 WoBerichtsG ist auch deshalb auf die Personenkreise der ordnungsrechtlich bzw. vorübergehend untergebrachten Wohnungslosen beschränkt, weil nur für sie über auskunftspflichtige Stellen mit vertretbarem Aufwand Daten erhoben werden können (Deutscher Bundestag 2019b, S. 15; Ausschuss für Deutscher Bundestag, 2020a, S. 12). Bereits im Gesetzgebungsverfahren stand aber zur Diskussion, ob Wohnungslosigkeit auch registergestützt, das heißt durch Ableitung aus Verwaltungsregistern, erfasst werden kann. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN warf in ihrem Beschlussantrag die Frage auf, „ob eine Erfassung über den Bezug von Leistungen der Grundsicherung oder über das Melderegister möglich ist“ (Deutscher Bundestag, 2019c, S. 2), und die FDP fragte nach möglichen digitalen Zugängen zu erforderlichen Informationen (Deutscher Bundestag, 2019d, S. 2 f.). Österreich stützt seine amtliche Wohnungslosenstatistik unter anderem auf ein Merkmal des Melderegisters.

Die Meldebehörden der Städte und Gemeinden führen auf der Grundlage des BMG und zugehöriger Rechtsverordnungen aktuelle Melderegister. Eine auf diese Register gestützte Erfassung von Wohnungslosigkeit hätte gegenüber einer Stichtagserhebung auch den Vorteil, dass sie den Wohnstatus fortlaufend erfassen könnte und daher Auswertungen auch im Längsschnitt erlauben würde. Von mehreren Seiten wurden im Gesetzgebungsverfahren zum WoBerichtsG Kennzahlen dieser Art gewünscht, die sich nur aus Registerdaten bilden lassen, etwa Jahresgesamtzahlen und Angaben zur Dauer oder zu Verlaufsmustern der Wohnungslosigkeit sowie zu Wanderungen (Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 2020a).

Für die Machbarkeitsstudie wurde daher geprüft, wie weit die nach ETHOS Light unterschiedenen Kategorien wohnungsloser Personen derzeit bereits meldepflichtig sind, unter welchen Voraussetzungen ihre vollständigere Erfassung im Melderegister möglich wäre, und wie der Status Wohnungslosigkeit im Register identifiziert werden könnte.

9.2 Ansätze für Berichterstattung und Statistik

9.2.1 Wohnungslose – meldepflichtig, meldeberechtigt?

Nach § 2 BMG haben die Meldebehörden „die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen (Einwohner) zu registrieren, um deren Identität und deren Wohnungen feststellen und nachweisen zu können“. Dazu begründet § 17 Absatz 1 BMG eine Meldepflicht „innerhalb von zwei Wochen nach dem Einzug“ in eine Wohnung. Eine „Wohnung“ im melderechtlichen Sinne ist „jeder umschlossene Raum, der zum Wohnen oder Schlafen benutzt wird“ (§ 20 BMG). Dieser Wohnungsbegriff ist „rein tatsächlicher Natur“ und „weitreichend definiert, um eine möglichst vollständige Erfassung der Einwohner zu erreichen“ (Laier & Süßmuth, 2021, § 20, Rn. 1, 2). Er schließt einerseits Hotels, Krankenhäuser, Gemeinschaftsunterkünfte und Justizvollzugsanstalten ein, andererseits auch Schiffe und Wohnwagen, wenn sie „nicht oder nur gelegentlich fortbewegt werden“ (§ 20 BMG), sowie Behelfsbauten. Weder kommt es auf die Berechtigung an, eine Wohnung zu nutzen (z. B. ein Miet- oder Eigentumsverhältnis), noch auf deren bauliche Beschaffenheit oder baunutzungsrechtliche Zulässigkeit (Laier & Süßmuth, 2021, § 20, Rn. 2). Soweit die Meldeämter an eine meldefähige Wohnanschrift Mindestanforderungen stellen, etwa „vier Wände, Wasseranschluss“ (Experte Kommunalstatistik), beziehen sie sich auf Wohnbaugesetze der Länder oder auf die

Rechtsprechung⁴⁷. Melderechtlich entscheidend ist für die Anmeldung jedoch, dass eine Wohnung tatsächlich bezogen wird, was durch eine Wohnungsgeberbestätigung nachzuweisen ist (§ 19 Absatz 1 BMG).

Abbildung 9.1 stellt für die wichtigsten Wohnungsnotfallsituationen nach ETHOS Light dar, unter welchen Voraussetzungen sich Wohnungslose anmelden müssen oder können. Personen in stationären Einrichtungen des Gesundheitswesens (vgl. oben: 4.), in Haftanstalten (vgl. oben: 5.) und in Gemeinschaftsunterkünften für Geflüchtete (vgl. oben: 6.) sind in der Übersicht nicht berücksichtigt, da sie nur unter bestimmten Bedingungen als wohnungslos gelten können; für diese Unterbringungsformen bestehen jeweils eigene melderechtliche Sonderregelungen (§§ 32 Absatz 1, 27 Absatz 3 und 4 BMG).

Da der Wohnungsbegriff in § 20 BMG weit gefasst ist, können sich Wohnungslose, die in Notunterkünften (ETHOS Light 2), in Einrichtungen für Wohnungslose (ETHOS Light 3), in betreuten Wohnformen (5), aber auch in Wohnwagen, unkonventionellen Behausungen und Behelfsunterkünften (ETHOS Light 9, 10 und 11) leben, innerhalb von zwei Wochen in der Gemeinde ihres tatsächlichen Aufenthalts anmelden. Für Wohnungslose, die vorübergehend in „Beherbergungsstätten“ (Hotels oder Pensionen) untergebracht sind (ETHOS Light 4) besteht eine Meldepflicht erst nach einem Aufenthalt von drei Monaten bzw. von sechs Monaten, sofern sie noch an einer anderen Anschrift im Inland gemeldet sind (§ 29 Absatz 1 BMG). Auch Bewohnerinnen von Frauenhäusern (ETHOS Light 6) sind in den ersten sechs Monaten ihres Aufenthalts von der Meldepflicht ausgenommen, soweit sie noch anderswo gemeldet sind (§ 27 Absatz 2 BMG).

Die derzeitigen Zielgruppen der Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen nach § 3 Absatz 2 WoBerichtsG können demnach als grundsätzlich meldefähig gelten. Nach Rückmeldung der Berichtsstellen an das Statistische Bundesamt ist „mit Sicherheit“ ein Teil der dort erfassten Personen gemeldet, ihr genauer Anteil lässt sich jedoch nicht ermitteln (Expertin Statistische Ämter). Auch wenn Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe die von ihnen betreuten Personen bei der Anmeldung unterstützen, wird diese in der Praxis vielfach unterbleiben, da die Betroffenen den Behördenweg und den Aufwand nicht auf sich nehmen, da die Anmeldung für sie keinen Vorteil hat.

In vielen Fällen verdeckter Wohnungslosigkeit (ETHOS Light 12, vorübergehende Unterkunft bei Freunden und Bekannten) dürfte eine Meldung rechtlich nicht erforderlich sein. Nach der Verwaltungsvorschrift zu § 17 Absatz 1 BMG gilt ein Besuch nicht als „Beziehen einer Wohnung“ und ist von einer „längerfristigen Gebrauchsüberlassung“ abzugrenzen (BMGVwV, 17.1.1)⁴⁸. Sind Personen, die bei anderen unterkommen, noch unter einer anderen Anschrift gemeldet, müssen sie sich für Aufenthalte bis zu sechs Monaten ohnehin nicht anmelden (§ 27 Absatz 2 Satz 1 BMG).⁴⁹

Für die Lebenssituation von Menschen, die auf der Straße oder im Freien übernachten (ETHOS Light 1), ist gerade das Fehlen einer meldefähigen Anschrift kennzeichnend. Zwar können sie unter Erreichbarkeitsadressen, die ihnen Fachberatungsstellen und andere Einrichtungen der

⁴⁷ Z. B. nennt das Bundesverwaltungsgericht (Beschl. v. 29.01.1990, AZ.: BVerwG 8 B 3.90) als Mindestausstattung einen Kochraum mit Entlüftungsmöglichkeit, Wasserzapfstellen, Spülbecken und Anschlussmöglichkeit für Gas- und Elektroherd sowie Toilette und Bad. Für Meldestellen dürfte es eine Frage des Ermessens sein, ob sie von Wohnungslosen genutzte Behelfsbauten als Wohnanschrift anerkennen.

⁴⁸ „Ein Beziehen einer Wohnung liegt bei Besuchern grundsätzlich nicht vor. Besucher ist, wer den Wohnungsinhaber aufgrund besonderer persönlicher Beziehungen aufgesucht hat und sich in dessen Wohnung für eine vorübergehende Zeit aufhält, ohne hierfür ein Entgelt zu entrichten.“ (BMGVwV, 17.1.1) Da eine allgemein anerkannte zeitliche Beschränkung des Besuchsrechts nicht existiert, dürfte die Meldebehörde daher grundsätzlich von einer Besuchssituation ausgehen.

⁴⁹ Für Personen, die sonst im Ausland wohnen und im Inland nicht gemeldet sind, entsteht Meldepflicht nach Ablauf von drei Monaten (§ 27 Abs. 2 Satz 2 BMG).

Wohnungslosenhilfe zur Verfügung stellen, Ansprüche auf Sozialleistungen realisieren (vgl. dazu oben: 7.), diese „Postadressen“ gelten jedoch nicht als meldefähig.

Abbildung 9.1 Meldepflicht der Zielgruppen nach ETHOS Light

| ETHOS Light – Operative Kategorien | ETHOS Light – Living Situations – übertragen auf deutsche Strukturen der Wohnungsnotfallversorgung | Meldepflicht nach BMG (derzeit geltende Fassung) |
|---|---|---|
| People living rough (1) | (1) Menschen ohne jegliche Unterkunft, die in der Öffentlichkeit übernachten | Keine Meldepflicht, Pflicht zur Abmeldung von vorheriger Wohnung (§ 17 Abs. 2 BMG) |
| People in emergency accommodation (2) | (2) Menschen in Übernachtungsstellen oder Notunterkünften | Meldepflicht innerhalb von zwei Wochen nach Einzug (§ 17 Abs. 1 BMG) |
| People living in accommodation for the homeless (3) | (3) Menschen in Übergangwohnheimen und ähnlichen Einrichtungen für Wohnungslose (Aufenthalt befristet) | Meldepflicht innerhalb von zwei Wochen nach Einzug (§ 17 Abs. 1 BMG) |
| | (4) Menschen in vorübergehender Unterbringung, beispielsweise in Wohnungen, Hotels etc. | Meldepflicht erst nach sechs Monaten, wenn sonst im Inland gemeldet; sonst bei Aufenthalt ab drei Monaten (§ 29 Abs. 1 BMG) |
| | (5) Menschen in betreuten Wohnformen ohne Mietvertrag | Meldepflicht innerhalb von zwei Wochen nach Einzug (§ 17 Abs. 1 BMG) |
| | (6) Menschen, die im Frauenhaus oder in Zufluchtsstätten für Opfer häuslicher Gewalt leben | Meldepflicht erst nach sechs Monaten, wenn sonst im Inland gemeldet; (§ 27 Abs. 2 BMG). Ggf. freiwillige Meldung (BMGVwV, 17.1.3). Sonst Meldepflicht innerhalb von zwei Wochen nach Einzug (§ 17 BMG) |
| People living in non-conventional dwellings due to lack of housing (5) | (9) Menschen, die mobile Strukturen wie z. B. Zelte oder Pkws nutzen, welche nicht zum dauerhaften Wohnen errichtet wurden oder geeignet sind | Keine Meldepflicht für Zelte oder Pkw. Meldepflicht für Wohnwagen, Wohnschiffe, wenn nicht oder nur selten bewegt; ggf. Kriterien für Mindestausstattung (z. B. umbauter Raum, Wasserhahn) (§ 17 i. V. m. § 20 BMG) |
| | (10) Menschen in unkonventionellen Behausungen wie z. B. Abbruchhäusern, Kellern, Hütten etc. (nicht zum dauerhaften Wohnen errichtet oder geeignet) | Meldepflicht innerhalb von zwei Wochen; ggf. Kriterien für Mindestausstattung (z. B. umbauter Raum, Wasserhahn) (§ 17 i. V. m. § 20 BMG) |
| | (11) Menschen, denen nur Behelfsunterkünfte zur Verfügung stehen | |
| Homeless people living temporarily in conventional housing with family and friends (due to lack of housing) (6) | (12) Menschen in verdeckter Wohnungslosigkeit, die aufgrund der Notlage, nicht über eine Wohnung zu verfügen, eine vorübergehende Unterkunft bei Freunden und Bekannten gefunden haben, ohne damit einen Hauptwohnsitz zu begründen | Meldepflicht erst nach sechs Monaten, wenn unter anderer Adresse gemeldet (§ 27 Abs. 2 BMG), ggf. freiwillige Meldung (BMGVwV, 17.1.3) Sonst ggf. Meldepflicht innerhalb von zwei Wochen nach Einzug (§ 17 BMG) Aber: keine Meldepflicht bei „Besuch“ |

Quelle: <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ETHOS-Light-0032417441788687419154.pdf>; eigene Darstellung, melderechtliche Pflichten nach derzeitigem BMG. In Klammern: Nummern der ETHOS Light Operational Category bzw. der ETHOS-Light-Zielgruppen der Berichterstattung nach WoBerichtsG.

Da das Melderecht für eine Anmeldung in der Gemeinde des tatsächlichen Aufenthalts das Beziehen einer (wie weitreichend auch immer definierten) Wohnung voraussetzt und Besuch gegen das Beziehen einer Wohnung abgrenzt (BMGVwV, 17.1.1), entsteht für Personen ohne Unterkunft und für Personen, die vorübergehend bei Freunden und Bekannten untergekommen sind, keine Meldepflicht, und sie haben auch nicht die Möglichkeit, sich freiwillig anzumelden. Diese beiden größten Gruppen nicht institutionell untergebrachter Wohnungsloser, über die nach § 8 Absatz 3 WoBerichtsG ergänzend berichtet werden soll, sind somit in der Regel nicht gemeldet.

Um diesen Personenkreis im Melderegister zu erfassen, verwenden einige Kommunen fiktive Anschriften. § 19 Absatz 6 BMG verlangt aber den „tatsächlichen Bezug der Wohnung“; die Vorschrift steht dieser Praxis entgegen (Lair & Süßmuth, 2021, § 19 Rn. 18 und § 17 Rn. 13). Gegen die Verwendung fiktiver Meldeanschriften führt das Statistische Bundesamt an, dass Kommunen, die so vorgehen, „dadurch zu einer höheren Einwohnerzahl kommen“ als andere (in: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales 2020b, S. 13) und sich damit zum Beispiel im kommunalen Finanzausgleich einen Vorteil verschaffen. Da die Adresse ein Ordnungskriterium für die Kommunalstatistik ist, verfälschen diese fiktiven Anschriften zudem kleinräumige statistische Auswertungen der Bevölkerungsdaten (Experte, Expertin Kommunalstatistik).

Die Möglichkeit, eine freiwillige Anmeldung entgegenzunehmen, sieht das BMG nicht ausdrücklich vor. Nach der Verwaltungsvorschrift des Bundes (BMGVwV, 17.1.3) besteht sie nur für ausländische Diplomatinen und Diplomaten (§ 26 BMG) und für im Inland gemeldete Personen, die von der Meldepflicht ausgenommen sind, weil sie eine andere Wohnung für weniger als sechs Monate beziehen (§ 27 Absatz 2 BMG). Demnach könnten sich Frauen in Frauenhäusern (ETHOS Light 6), auf die dies zutrifft, freiwillig anmelden⁵⁰. Wollten verdeckt Wohnungslose (ETHOS Light 12), die noch anderswo gemeldet sind, von der freiwilligen Meldung Gebrauch machen, wären die praktischen Hürden hoch: Die Meldestellen dürften ihren Aufenthalt nicht als Besuch werten, und soweit die „Wohnungsinhaber“ selbst zur Miete wohnen, müssten sie die Einwilligung und die Wohnungsgeberbestätigung des Vermieters oder der Vermieterin einholen.

Expertinnen und Experten, die am Workshop zum Meldewesen teilnahmen (vgl. oben: 2.2), berichteten aus der kommunalen Praxis, dass die Meldebehörden wegen § 2 BMG („wohnhafte Personen“) in Verbindung mit § 17 Absatz 1 BMG („wer eine Wohnung bezieht“), durchweg „keine rechtliche Handhabe“ dafür sehen, Wohnungslose anzumelden, die nicht ordnungsrechtlich untergebracht sind.

„Man kann den gewöhnlichen Aufenthalt feststellen, wenn sich jemand ins Wählerverzeichnis eintragen lassen möchte oder einen neuen Ausweis, Pass braucht. Aber für Übernahme ins Melderegister braucht er eine Wohnung.“ (Experte Kommunalstatistik)

Dass der Einzug in eine Wohnung „innerhalb von zwei Wochen“ zu melden ist (§ 17 Absatz 1 BMG), wird von Bürgerinnen und Bürgern und Verwaltungen in der Regel so verstanden, dass der Wohnsitz erst mit Ablauf der Frist einer Mindestwohndauer meldepflichtig oder meldefähig wird. In der Praxis dürften daher Anmeldungen bei kürzerer Unterbringungsdauer unterbleiben, denn sie sind zwar melderechtlich möglich, aber noch nicht erforderlich.

Zwar schließt § 2 Absatz 2 BMG grundsätzlich nicht aus, dass die Meldebehörden ins Melderegister auch Informationen aufnehmen, die ihnen nicht bei einer Anmeldung mitgeteilt, sondern „sonst amtlich bekannt“ werden, also durch Anfragen, Auskünfte oder eigene Ermittlungen (BMGVwV, 2.2.2). Dass Wohnungslose auf diesem Weg in die Melderegister aufgenommen werden könnten,

⁵⁰ Die meisten Frauenhäuser unterstützen ihre Bewohnerinnen dabei, ihren Aufenthalt anzumelden.

erklärten die kommunalen Expertinnen und Experten jedoch für eine rein theoretische Möglichkeit. Gerade in den Großstädten mit hohem Bevölkerungswachstum fehle den Bürgerämtern für solche Amtsermittlungen die Arbeitskapazität: „Die Personen, die vor der Tür stehen, einen Antrag stellen, haben natürlich höhere Priorität als ein Ermittlungsgrund.“ (Experte Statistische Ämter)

Die beiden vorrangigen Zielgruppen der ergänzenden Berichterstattung nach § 8 Absatz 3 WoBerichtsG sind demnach nicht nur nicht meldepflichtig, sondern auch von der Möglichkeit ausgeschlossen, sich in der Gemeinde ihres tatsächlichen Aufenthalts anzumelden.

9.2.2 Erfassung von Sonderadressen, Abmeldung „nach unbekannt“

Da wohnungslose Bürgerinnen und Bürger, die in Einrichtungen des Hilfesystems untergebracht sind, unter deren Anschrift meldefähig und nach zwei Wochen auch meldepflichtig sind, lassen sich ihre Meldedaten nach diesen Sonderadressen auswerten und innerstädtischen Teilgebieten zuordnen. Die Adressen von „Unterkünften besonderer Art“ werden auch für den Zensus abgefragt (vgl. dazu unten: 10.2.4). Von solchen Auswertungen erwarten aber Städtestatistik und Sozialplanung keine vollständige Erfassung dieser Personenkreise. Zum einen dürfte zu jedem Stichtag ein Teil der Bewohnerinnen und Bewohner nicht gemeldet sein, z. B. bei einem kürzeren Aufenthalt. Zum anderen mieten Kommunen für sie in Wintermonaten zusätzliche Hotels, vorübergehend leerstehende Häuser und Unterkünfte an, die aber weiter als Gewerbeadresse oder als regulärer Wohnungsbestand geführt werden.

Sind die Meldedaten schon für die institutionell untergebrachten Wohnungslosen nur eingeschränkt geeignet, sehen die einbezogenen Expertinnen und Experten aufgrund der dargestellten rechtlichen und praktischen Beschränkungen des Meldewesens derzeit keine Möglichkeit, aus amtlichen Daten des Melderegisters Anhaltspunkte für den Umfang von verdeckter Wohnungslosigkeit und Straßenwohnungslosigkeit zu gewinnen. „Im Bestand tauchen diese Personen nicht auf“, man könne zu ihnen keine Angaben machen – „außer man macht eine Straßenzählung.“ (Experte Kommunalstatistik)

Waren Wohnungslose vor dem Verlust ihrer Wohnung oder vor dem Zuzug im Inland gemeldet, hätten sie sich nach den melderechtlichen Bestimmungen an ihrem bisherigen Wohnort „nach unbekannt“ abmelden müssen. Dies dürfte in den seltensten Fällen geschehen. Dass Meldeanschriften nicht mehr aktuell sind, stellen kommunale Meldebehörden in größerer Zahl bei der Vorbereitung von Kommunalwahlen und Wahlen zu Ausländervertretungen fest. Zur Bereinigung des Melderegisters werden Abmeldungen „nach unbekannt“ von Amts wegen vorgenommen (BMGVwV, 17.2.3). Ganz überwiegend werden Nichtdeutsche nach unbekannt ins Ausland abgemeldet. Schließt man die Abmeldungen ins Ausland aus, verbleiben in den Bewegungsdatensätzen des Meldewesens die Fälle, in denen Personen bei der Abmeldung keine neue inländische Adresse angeben oder an einem früheren Wohnsitz von Amts wegen nach unbekannt ins Inland abgemeldet werden. Fälle von Wohnungsverlust oder Wohnungslosigkeit lassen sich jedoch nicht von anderen Abmeldungen abgrenzen; es kann sich z. B. auch um Studierende handeln, die „lockerer“ mit der Meldungspflicht umgehen. Nur teilweise werden im Bemerkungsfeld des jeweiligen Meldeverfahrens Hinweise auf den Grund der Abmeldung hinterlegt. Zur Berichterstattung über Wohnungslosigkeit lässt sich dieses Merkmal des Melderegisters nicht heranziehen.

9.2.3 Wohnungslose als Fehlbestand im Melderegister

Wie oben (unter 9.2.1) gezeigt, setzt das Melderecht für die Anmeldung den Bezug einer Wohnung voraus. Damit schließt das Meldewesen wohnungslose Bürgerinnen und Bürger aus, die ganz ohne

Unterkunft sind oder zeitweilig bei Bekannten und Angehörigen unterkommen. Diese sind aber in der Gemeinde ihres tatsächlichen Aufenthalts mit unterschiedlichen kommunalen Einrichtungen in Kontakt, und viele von ihnen erhalten hier Leistungen der Jobcenter oder der Sozialämter (vgl. oben: 7., 8.).

Wie es in einem einschlägigen Gesetzeskommentar zum BMG heißt, ist das Melderecht längst „über seine ursprüngliche, rein polizeiliche Zielsetzung hinausgewachsen“ (Laier & Süßmuth, 2021, Einleitung Rn. 9):

„Heute bildet die (zwangsweise) Registrierung der Bevölkerung eine solide Basis für eine systematische und effiziente Organisation vieler zentraler gesellschaftlicher Funktionen. In diesem Sinne versteht sich das Melderecht als multifunktionale Grundlagen- und Querschnittsverwaltung bzw. als ein Informationssystem für eine Vielzahl von staatlichen Stellen und Privater über verwaltungsrelevante Daten der Einwohner. Insoweit erfüllt das Meldewesen im deutschen Verwaltungssystem eine zentrale Aufgabe zur Versorgung der verschiedensten Behörden mit Einwohnerdaten.“ (Ebd., Rn. 62)

Der Informations- und Planungsfunktion des Meldewesens entspreche sein „umfassender Einwohnerbegriff“:

„Er stellt weder darauf ab, ob jemand geschäftsfähig ist, die melderechtliche Handlungsfähigkeit besitzt, eine Haupt- oder Nebenwohnung in der Gemeinde innehat, Deutscher oder Ausländer ist oder überhaupt der allgemeinen Meldepflicht unterliegt.“ (Laier & Süßmuth, 2021: § 2 Rn. 19)

Jedoch bezeichnet § 2 Absatz 1 BMG nur „die in ihrem Zuständigkeitsbereich wohnhaften Personen“ als Einwohner, diese sind „zu registrieren, um deren Identität und deren Wohnungen feststellen und nachweisen zu können“. Wie oben gezeigt, hat die Beschränkung auf die „wohnhaften“ Personen in Verbindung mit der Vorschrift zur Anmeldung in § 17 Absatz 1 BMG, die den Bezug einer Wohnung voraussetzt, zur Folge, dass sich nicht untergebrachte wohnungslose Bürgerinnen und Bürger nicht anmelden können und damit auch statistisch nicht zur Einwohnerschaft zählen. Nicht alle Gemeindeordnungen definieren die Einwohnerschaft so restriktiv: in Niedersachsen z. B. gilt als Einwohnerin oder Einwohner, wer in der Gemeinde „ihren oder seinen Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt hat“ (§ 21 NGO; so auch Laier & Süßmuth, 2021, § 2 Rn. 18). Dies entspricht auch den Regelungen vieler Leistungsgesetze zur örtlichen Zuständigkeit.⁵¹ Dagegen ist z. B. nach § 21 Absatz 1 der Gemeindeordnung NRW Einwohner oder Einwohnerin nur, „wer in der Gemeinde wohnt“.

Dass die Melderegister aufgrund der systematischen Fehlbestände und Fehlerfassungen bei Personen ohne Wohnung die Identität und den Aufenthalt der Bevölkerung weder vollständig noch aktuell feststellen und nachweisen können, ist mit Blick auf ihre Funktion problematisch und wirft auch normative Fragen auf.

In funktionaler Hinsicht schränkt der Ausschluss Wohnungsloser zunächst die Leistungsfähigkeit der Meldeämter für die Kommunalstatistik und die kommunale Sozialplanung ein. Die Daten der Melderegister bieten keine zuverlässige Informationsgrundlage für die kommunalen Stellen, die Hilfen für Menschen in Wohnungsnotlagen erbringen sollen, da sie einen Teil der Leistungsberechtigten nicht enthalten. Auch für die Ermittlung der Einwohnerzahl in Zensus und Registerzensus (vgl. unten: 10.2.3) ergibt sich zusätzlicher Klärungsbedarf.⁵²

⁵¹ Nach § 36 Absatz 1 SGB II sind die Träger des Jobcenter für Leistungen zuständig, in deren Gebiet die leistungsberechtigte Person „ihren gewöhnlichen Aufenthalt hat“ oder „sich tatsächlich aufhält“. Vgl. oben: 7.2.

⁵² Der Einwohnerbegriff des Zensus folgt derzeit dem Melderecht: § 2 Absatz 2 ZensG 2021 definiert als „üblichen Aufenthaltsort“ den Ort, an dem eine Person gemeldet sein sollte. Ein Teil der Wohnungslosen zählt daher „nicht zur Grundgesamtheit des Zensus“

Die Fehlbestände haben auch Folgen für die Rolle der Meldeämter bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes. In den nächsten Jahren müssen nach dem Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) die registerübergreifenden Identitätsnummern und die einheitlichen personenbezogenen Basisdaten, die eine Voraussetzung für die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen, für den Portalverbund und den Datenaustausch zwischen Behörden bilden, in die Datenbestände der Jobcenter, der Sozialämter und anderer kommunaler Stellen eingeführt werden, mit denen Wohnungslose Kontakt haben. Auch wenn das Verfahren noch nicht endgültig geklärt ist, dürfte es für die kommunalen Stellen naheliegen, diese Daten bei der örtlichen Meldebehörde abzurufen (§ 6 Absatz 1 Identifikationsnummerngesetz – IDNrG) und nicht beim Bundesverwaltungsamt (BVA).⁵³ Die Identitätsnummern sind in den Melderegistern bereits hinterlegt, aber natürlich nur für die dort gemeldeten Wohnungslosen.

Bürgerinnen und Bürger ohne Wohnung in der Gemeinde ihres tatsächlichen Aufenthalts nicht zur Einwohnerschaft zu zählen, schließt diese wenigstens symbolisch von der örtlichen Gemeinschaft aus und erschwert ihnen die praktische Wahrnehmung ihrer Rechte bei den sogenannten „Annexaufgaben“ (Laier & Süßmuth, 2021, Einführung Rn. 11), etwa bei der Aufnahme ins Wählerverzeichnis oder bei der Ausstellung von Personaldokumenten. In der Ausgestaltung der Wohnsitzanmeldung als exklusiver Pflicht leben noch vormoderne fürsorgerechtliche Traditionen fort, die „Nichtsesshafte“ vom Bürgerstatus ausschlossen. So sind wohnungslose Menschen ohne Meldeanschrift in den Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Sachsen auch noch heute von den Kommunalwahlen ausgeschlossen, da die Ausübung des Wahlrechts daran gebunden ist, mit einem Hauptwohnsitz gemeldet zu sein und nicht nur den gewöhnlichen Aufenthalt in dem Bundesland zu haben (Krennerich, 2021, S. 16).

9.2.4 Wie Wohnungslosigkeit meldefähig werden kann

Nach Ansicht der kommunalen Expertinnen und Experten, die am Online-Workshop zum Meldewesen teilnahmen, wäre der Versuch, Informationen über Personen ohne Unterkunft oder mit vorübergehender Unterkunft bei Freunden und Bekannten freiwillig oder im Wege der Amtsermittlung in örtliche Melderegister aufzunehmen, wenig aussichtsreich. Technisch wäre es zwar möglich, in den IT-Meldevorgang ein zusätzliches Feld mit einer Information zum Wohnstatus zu belegen. Auch der Aufwand wird als nicht sonderlich hoch eingeschätzt. Doch aufgrund entgegenstehender Rechtsauffassungen und fehlender Arbeitskapazitäten in den Meldeämtern gelte: „Da rechtlich nicht vorhanden, wird es auch technisch nicht umgesetzt.“ (Experte Kommunalstatistik)

Da für das Meldewesen seit 2009 eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Artikel 73 Absatz 1 Nr. 3 GG besteht und das Bundesmeldegesetz von 2015 die Regelungsbefugnisse der Landesmeldegesetze eng begrenzt⁵⁴ (Laier & Süßmuth, 2021, Einführung Rn. 66 ff.), wären die rechtlichen Voraussetzungen für eine möglichst vollständige Aufnahme der verschiedenen Kategorien wohnungsloser Personen in die Melderegister vorrangig auf Bundesebene zu schaffen.

(Statistisches Bundesamt in: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales 2020a, S. 13). Dagegen gilt nach den technischen Spezifikationen der EU-Verordnung von 2017 als üblicher Aufenthaltsort von Obdachlosen „der Ort der Zählung“.

(Durchführungsverordnung (EU) 2017/543: S. L 78/14.

⁵³ Nach § 6 Absatz 1 IDNrG können die registerführenden Stellen Identitätsdaten (Basisdaten nach § 4 Absatz 2 und 3 IDNrG) alternativ bei der Registermodernisierungsbehörde des Bundesverwaltungsamtes oder bei den Meldeämtern abrufen. Für alle kommunalen Ämter, die Leistungen für Wohnungslose erbringen, wie für die Jobcenter stellt sich damit die Frage, auf welchem dieser Wege sie diese Daten künftig für ihre Personenkreise abrufen. Die Entscheidung für einen der beiden Abrufwege „ist nach Kosten-Nutzen Gesichtspunkten von den beteiligten öffentlichen Stellen im Rahmen der Roll-out-Planung zu entscheiden“ (Deutscher Bundestag, 2020b, S. 72). Daten für eine solche Kosten-Nutzen-Abwägung liegen noch nicht vor.

⁵⁴ Allerdings können die Landesmeldegesetze bestimmen, dass für die nach § 2 Absatz 1 BMG „wohnhaften“ Personen über die in § 3 BMG aufgeführten Merkmale hinaus zusätzliche Daten erfasst werden müssen.

Einen untergesetzlichen Ansatzpunkt könnten Klarstellungen zum Einwohnerbegriff (§ 2 Absatz 1 BMG), zur Möglichkeit der freiwilligen Meldung (zu § 17 BMG) und zur Meldung durch Bevollmächtigte (zu § 23 BMG) in der Verwaltungsvorschrift des Bundes (BMGVwV) bieten. Für eine Gesetzesänderung, die die Melderegister als Informationsgrundlage für Wohnungslosigkeit ertüchtigen würde, nannten die einbezogenen Expertinnen und Experten folgende Regelungsbedarfe:

- Die Einwohnerdefinition in § 2 Absatz 1 BMG sollte alle Personen einschließen, die im Zuständigkeitsbereich der Meldebehörde wohnen oder ihren tatsächlichen Aufenthalt haben.
- Die Vorschrift zur persönlichen Meldung in § 23 BMG sollte angepasst werden, um für wohnungslose Personen ein niederschwelliges Verfahren z. B. der stellvertretenden Anmeldung durch Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe zu ermöglichen.⁵⁵
- Ein eigenständiger Paragraph z. B. im Anschluss an § 32 BMG könnte ein besonderes Meldeverfahren für Menschen ohne eigene Wohnung einführen, das in den verschiedenen Formen der Wohnungsnotfallversorgung anwendbar ist.

Für Meldungen nach diesem Verfahren sollte der Status der Wohnungslosigkeit als ein zusätzliches Ordnungsmerkmal vorgesehen werden. Dieses Merkmal im Melderegister zu führen, könnte die Kommunen auch dabei unterstützen, ihre Auskunftspflicht für die Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen (§ 6 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 WoBerichtsG) zu erfüllen. „Dann wüsste man ja auch, dass sie wohnungslos sind, wenn sie sich wohnungslos melden können. Eigentlich wäre dann allen geholfen.“ (Expertin Statistische Ämter)

Für eine möglichst vollständige Erfassung wohnungsloser Personen in den Melderegistern wäre es günstig, wenn die Anmeldung in das Verfahren zur Beantragung kommunaler Leistungen – etwa von Pässen, die Haushalten mit geringen Einkommen Ermäßigungen gewähren – eingebunden würde. Andererseits soll die Anmeldung keinen weiteren Ausschlussstatbestand für existenzsichernde Leistungen der Grundsicherung begründen, sondern vielmehr bei der Hinwirkung auf die Inanspruchnahme zustehender Leistungen unterstützen.

Derzeit sieht das Bundesmeldegesetz Verfahren der elektronischen Anmeldung zur Erprobung vor (§ 23a BMG). Mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes müssen es die Meldebehörden in den nächsten Jahren den Bürgerinnen und Bürgern generell ermöglichen, An- und Abmeldungen online vorzunehmen. Eine IT-Lösung für die elektronische Wohnsitzanmeldung wird seit Oktober 2021 in Hamburg entwickelt⁵⁶ und kann von anderen Bundesländern nachgenutzt werden.

Für den Übergang zum Registerzensus (vgl. unten: 10.2) sowie für weitere Verwaltungszwecke sollen mittelfristig in den Melderegistern auch Gebäude- und Wohnungsnummern hinterlegt werden. Die Idee ist, diese aus dem neu aufzubauenden Gebäude- und Wohnungsregister zu übernehmen, so dass jeder Person die Nummer der Wohnung zugeordnet wird, in der sie lebt (siehe dazu unten: 10.2.5). Die rechtlichen Grundlagen dafür müssen aber noch geschaffen werden.

⁵⁵ Beim Meldewesen sei möglicherweise „die Hürde für einen Obdachlosen sehr viel höher als im Sozialamt“ (Experte). Derzeit sieht lediglich die Verwaltungsvorschrift des Bundes die Möglichkeit vor, sich bei der Anmeldung durch eine bevollmächtigte Person vertreten zu lassen (BMGVwV 23.0). Die kommunale Praxis wird als uneinheitlich berichtet: Teils akzeptieren Meldestellen dies nur im Einzelfall mit persönlich unterschriebener Vollmacht, teils werden wohnungslose Personen von Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe gemeldet und abgemeldet (dies entspricht der Regelung für Geflüchtete in Aufnahmeeinrichtungen nach § 27 Absatz 3 BMG).

⁵⁶ Eine Projektbeschreibung findet sich unter <https://www.vdz.org/digitalisierung-der-verwaltung/umzug-online-anmeldung-adressaenderung>.

Damit stehen den Meldestellen in nächster Zeit erhebliche Verfahrensänderungen bevor. Die mit der Digitalisierung und Registermodernisierung verbundenen Umstellungen bieten aber auch die Chance, Änderungen für den begrenzten Personenkreis der Wohnungslosen mit umzusetzen.

9.2.5 Registergestützte Statistik Wohnungsloser in Österreich

Das österreichische Statistikamt, Statistik Austria, weist registrierte Wohnungslosigkeit in der Sozialberichterstattung als Jahresgesamtzahl und in der Haushaltsstatistik für den Stichtag 31.10. aus. Beide Kennzahlen unterscheiden sich durch den Erfassungszeitraum, beziehen aber die gleichen, nach ETHOS Light abgegrenzten, Formen von Wohnungslosigkeit ein und greifen auf die gleichen statistischen Quellen zurück (Bauer & Klapfer, 2015; Bundesministerium Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, 2021).

Dass die amtliche Statistik Österreichs Wohnungslosigkeit registergestützt erfassen kann, wird insbesondere durch eine 2001 eingeführte Regelung im Melderecht ermöglicht. Menschen ohne jegliche Unterkunft (ETHOS Light 1) können in der Gemeinde, in der sie sich aufhalten, eine Hauptwohnsitzbestätigung beantragen (§ 19a, Meldegesetz 1991, BGBl. Nr. 9/1992 idgF.). Dazu müssen sie glaubhaft machen, dass die Gemeinde seit mindestens einem Monat den Mittelpunkt der Lebensbeziehungen bildet, und sie müssen eine Kontaktstelle benennen, die sie regelmäßig aufsuchen und die als Zustelladresse gilt. Auch Privatpersonen können als Kontaktstelle angegeben werden. Personen mit einer solchen Hauptwohnsitzbestätigung erhalten im Zentralen Melderegister die Kennung „O“. Die Validität dieses Merkmals zeigt sich darin, dass sich für die überwiegende Mehrheit der so Gemeldeten (93 % in 2012) zusätzliche Eintragungen in anderen Registern (Sozialhilfe, Sozialversicherung usw.) finden. Dagegen werden Personen, die in Notunterkünften, Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, Frauenhäusern und Langzeitwohnheimen für ältere Wohnungslose wohnen (ETHOS-Light-Kategorien 2 und 3, vgl. Abbildung 2.1), über diese Einrichtungen registriert. Statistik Austria grenzt diese Stellen in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO) in seiner Anstaltenstatistik möglichst trennscharf von anderen Einrichtungen ab.

Statistik Austria betrachtet die registergestützt ausgewiesene Wohnungslosigkeit jedoch lediglich als Untergrenze (Bauer & Klapfer, 2015, S. 3). Die Hauptwohnsitzbestätigung setzt bereits „eine gewisse Dauerhaftigkeit bzw. Verfestigung der Wohnversorgungskrise“ voraus (Beiser & Jancsary, 2019, S. 8). Wie viele obdachlose Menschen von der sogenannten „O-Meldung“ keinen Gebrauch machen, „weil sie entweder die rechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllen oder den damit verbundenen bürokratischen Aufwand nicht aufbringen können“ (ebd., S. 8), lässt sich nicht erfassen. Alternativ zur Meldung können Wohnungslose ihre sozialrechtlichen Ansprüche auch mit einer Zustelladresse geltend machen, die nicht im Zentralen Melderegister erscheint. Auch gebe es „insbesondere im kleinstädtischen Kontext bei manchen Kommunen Widerstände dagegen“, eine Hauptwohnsitzbestätigung z. B. an zugezogene Personen auszustellen, „welche sie nicht als Teil ihrer Wohnsitzbevölkerung betrachten“ (ebd.: 9, vgl. Bauer & Klapfer, 2015, S. 3). Wegen dieser Einschränkungen erfasst auch die registergestützte Statistik die Wohnungslosigkeit in Österreich nach fachlicher Einschätzung nicht vollständig. Beiser und Jancsary (2019, S. 15) sprechen sich daher dafür aus, auch Daten über Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe in den Bundesländern zu erheben und mit den Daten der Registerzählung abzugleichen. Um Doppelerfassungen auszuschließen, sollten personenbezogene Daten für diesen Abgleich erhoben und auf Ebene der Einrichtungen pseudonymisiert werden.

9.2.6 Register als Informationsgrundlage zu Wohnungslosigkeit

Wohnungslose haben in den Kommunen Kontakt zu Leistungsträgern, Ämtern und Einrichtungen, die Wohnungsnotfällen unterschiedlich viel Aufmerksamkeit widmen. Expertinnen und Experten aus Sozialplanung und Kommunalstatistik schilderten es im Online-Workshop als Problem, dass an keiner kommunalen Stelle Überblick darüber bestehe, wo diese Kontakte Datenspuren in Verwaltungsregistern erzeugen und welche Informationen dabei entstehen. Personen ohne Unterkunft oder in verdeckter Wohnungslosigkeit auch in den Melderegistern zu erfassen, würde die Voraussetzungen für eine registergestützte Statistik und Berichterstattung nach WoBerichtsG und für die kommunale Sozialplanung entscheidend verbessern. Jedoch ist es aus der Perspektive der Praxis eine offene Frage, ob ein solches Register bei den Meldestellen oder an anderer Stelle in der Kommune geführt und gepflegt werden sollte.

Wären die rechtlichen Voraussetzungen geklärt (vgl. dazu oben: 9.2.4), wäre die Einrichtung eines Wohnungslosenregisters im Meldewesen aus Sicht der einbezogenen Expertinnen und Experten technisch nicht besonders schwierig. Dazu wäre ein neues Feld bzw. ein Funktionsmodul für ein entsprechendes Ordnungskriterium in den IT-Fachverfahren⁵⁷ des Meldewesens zu belegen. Da die Meldestellen bereits andere gesonderte Verzeichnisse führen, würden sie damit eine weitere „Annexaufgabe“ übernehmen, die natürlich insbesondere in größeren Städten eine verbesserte Personalausstattung erfordert. Sensible Daten lassen sich in den Meldebehörden über Rechte- und Rollenkonzepte gut schützen. Zudem könnten die Meldestellen mit der registerübergreifenden Identifikationsnummer künftig für diese Daten ein Ordnungsmerkmal bereitstellen, das die Verknüpfung mit anderen Registern ohne den derzeit erforderlichen Rückgriff auf eine Adresse ermöglicht. Das Verzeichnis könnten die Kommunen auch nutzen, um ihre Auskunftspflicht für die Bundesstatistik nach § 6 Absatz 1 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 WoBerichtsG zu erfüllen.

Aus Sicht der beteiligten Expertinnen und Experten kommt es aber entscheidend darauf an, die Pflege eines solchen Registers mit einer sozial- oder wohnungspolitischen Koordinationsfunktion in der Kommune zu verknüpfen:

„Das Thema ist überall ein ‚Randbereich‘. Wenn man dem Thema größere Bedeutung geben wollte, bräuhete es eine Person in der Verwaltung, die wirklich Überblick hat, an welchen Stellen Informationen zusammenlaufen und wie man die miteinander verbinden kann.“ (Experte kommunale Sozialplanung)

Dies könnte dafür sprechen, ein solches Register an einer anderen fachlich geeigneten Stelle in der Kommunalverwaltung zu führen.

9.3 Empfehlungen

Statistik und Berichterstattung nach WoBerichtsG, wie im Gesetzgebungsverfahren angesprochen, auf das Meldewesen zu stützen, würde Änderungen im Melderecht erfordern. Wie gezeigt, können die kommunalen Melderegister derzeit aufgrund rechtlicher und praktischer Beschränkungen in Bezug auf wohnungslose Personen nicht vollständig und aktuell sein. Die beiden vorrangigen Zielgruppen der ergänzenden Berichterstattung nach § 8 Absatz 3 WoBerichtsG, Personen ohne Unterkunft und Personen, die in verdeckter Wohnungslosigkeit bei Angehörigen und Bekannten unterkommen, fehlen in den Registern, sofern sie nicht unter früheren oder fiktiven Adressen geführt

⁵⁷ Meldebehörden können nach Darstellung der Arbeitsgemeinschaft Bevölkerungs- und Haushaltstatistik (HHSTAT) <https://www.staedtstatistik.de/arbeitsgemeinschaften/hhstat>) eines von fünf Fachverfahren einsetzen: MESO, VOIS, KM-EWO, OK.Ewo und Emeld21.

werden, und zählen nicht zur Einwohnerschaft. Auch die institutionell untergebrachten wohnungslosen Bürgerinnen und Bürger werden nicht vollständig erfasst.

Diese Studie empfiehlt erstens Änderungen des Bundesmeldegesetzes, um allen wohnungslosen Personen die Anmeldung in der Gemeinde ihres tatsächlichen Aufenthalts zu ermöglichen und die Melderegister für die registergestützte Statistik und Berichterstattung zu Wohnungslosigkeit nach WoBerichtsG und für die Planung kommunaler Hilfesysteme zu ertüchtigen. Und sie empfiehlt zweitens ein Modellvorhaben, das diese Öffnung der Meldeverfahren und die Aufnahme eines neuen Ordnungsmerkmals in das Melderegister praktisch erprobt, bevor diese Änderungen in der Fläche umgesetzt werden.

9.3.1 Ansatzpunkte für melderechtliche Regelungen

§ 2 Absatz 1 BMG sollte als Einwohnerinnen und Einwohner im melderechtlichen Sinn alle Personen berücksichtigen, die im Gemeindegebiet wohnen oder dort ihren tatsächlichen Aufenthalt haben. In der Verwaltungsvorschrift des Bundes (BMGVwV) könnte klargestellt werden, dass dies Personen ohne Unterkunft einschließt.

Für Menschen in ordnungsrechtlicher Unterbringung und ohne eigene Wohnung sollte ein besonderes Meldeverfahren mit meldefähiger Wohnanschrift oder mit Erreichbarkeitsadresse begründet werden (z. B. als § 32a BMG). Neben der persönlichen Meldung und der Online-Meldung sollte die Meldung über Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, z. B. in Anlehnung an § 27 Absatz 3 BMG (Unterkünfte für Geflüchtete), möglich sein.

In § 17 BMG sollte die Möglichkeit der freiwilligen Anmeldung in Fällen, in denen keine Wohnung bezogen wird, ausdrücklich geregelt werden. Derzeit wird die freiwillige Anmeldung nur in der Verwaltungsvorschrift (BMGVwV 17.1.3) genannt und dort auf die Fälle beschränkt, die nach § 26 und 27 BMG von der Meldepflicht befreit sind. Zudem sollen diese freiwilligen Meldungen den Statistischen Ämtern nicht mitgeteilt, mithin nicht für die Bevölkerungsstatistik berücksichtigt werden (BMGVwV ebd.). Diese Möglichkeit zur freiwilligen Anmeldung sollte für Personen in der Wohnungsnotfallversorgung als weitere Alternative zu dem oben vorgeschlagenen besonderen Meldeverfahren geöffnet und erleichtert werden.

Meldungen nach diesen Regelungen sollten in die Bevölkerungsstatistik der Kommunen und der Statistischen Ämter eingehen, und die Art der Wohnungsnotfallversorgung (z. B. nach ETHOS Light) sollte als Ordnungsmerkmal im Melderegister vorgesehen werden (Folgeänderung in § 3 Absatz 2 BMG).

Zweck der Regelungen sollte es sein, auch nicht institutionell untergebrachten Wohnungslosen die Anmeldung zu ermöglichen, diese für die im Hilfesystem untergebrachten Personen zu erleichtern und auf die Anmeldung dieser Personengruppen hinzuwirken. Die besondere Meldepflicht soll nicht als Anspruchsvoraussetzung für Sozialleistungen ausgestaltet werden.

In der 20. Legislaturperiode des Bundestags sind Änderungen des BMG aufgrund des Koalitionsvertrags (SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/FDP, 2021) sowie im Zusammenhang mit der Registermodernisierung, dem Übergang zum Registerzensus und der Umsetzung der elektronischen Wohnsitzanmeldung zu erwarten. Die hier empfohlenen Änderungen könnten in entsprechende Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden.

9.3.2 Öffnung der Meldeverfahren für wohnungslose Personen erproben

Die in diesem Bericht diskutierte Öffnung der Meldeverfahren für die verschiedenen Situationen von Wohnungslosigkeit sollte vor einer abschließenden melderechtlichen Regelung in einer Kommune oder in einigen ausgewählten Kommunen projektförmig erprobt werden. Die Erprobung könnte mit der Umsetzung der elektronischen Wohnsitzanmeldung im Meldewesen (vgl. oben: 9.2.4) verbunden werden.⁵⁸ Das Modellprojekt sollte auch prüfen, welche Möglichkeiten die Anmeldung weiterer wohnungsloser Personen für eine registrierte Meldung nach § 6 Absatz 1 WoBerichtsG, für Berichterstattung und Sozialplanung bietet und ob ein entsprechendes Register in der Meldebehörde oder bei einer anderen kommunalen Stelle geführt werden soll. Schließlich sollten sich aus der Erprobung Eckdaten zur Häufigkeit der Anmeldevorgänge und zu den Aufwänden ergeben, die Wohnungslosen, Verwaltung und Einrichtungen je Anmeldefall entstehen.⁵⁹

Um das Modellprojekt unabhängig von einer weitreichenden Änderung des Melderechts beginnen zu können, müsste im BMG geregelt werden, dass das Bundesministerium des Inneren im Einvernehmen mit der jeweils zuständigen obersten Landesbehörde die unter 9.3.1 empfohlenen Verfahrensregelungen zur Erprobung zulassen kann (Regelung in Anlehnung an § 23a Absatz 1 BMG). Das nach WoBerichtsG für die Bundesstatistik und für die ergänzende Berichterstattung zuständige Bundesressort sollte gleichfalls einbezogen werden.

⁵⁸ Sicher dürfte der Onlinezugang zu Verwaltungsvorgängen für viele Wohnungslose derzeit ein praktisches Problem sein. Ihnen die digitale Teilhabe zu ermöglichen, ist aber ohnehin eine der Zukunftsaufgaben der Wohnungslosenhilfe.

⁵⁹ Schätzungen für die Aufwände, die bei Anmeldevorgängen entstehen, finden sich bereits im Entwurf der Bundesregierung zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundesmeldegesetzes (Deutscher Bundestag, 2020b). Über die dortigen Angaben hinaus gibt die Online-Datenbank des Statistischen Bundesamts zum Erfüllungsaufwand (https://www.ondea.de/DE/Home/home_node.html) Auskunft zu einer Reihe von Regelungsvorhaben im Zusammenhang mit der Änderung von Meldepflichten

10. Wohnungslosigkeit im Registerzensus und in der Registermodernisierung

10.1 Bezug zur Wohnungslosenberichterstattung

Zu den zentralen Aufgaben des Zensus gehört es, die Bevölkerung Deutschlands und seiner Gemeinden zu Stichtagen nach europaweit festgelegten Merkmalen vollständig zu erfassen. Die dezentralen Melderegister der Kommunen bilden hierfür den Ausgangspunkt, sind jedoch bei der Zusammenführung zu einem deutschlandweiten Personenbestand zu bereinigen und um Fehlbestände zu ergänzen. Außerdem enthalten die Melderegister nicht alle Strukturmerkmale der Bevölkerung, die der Zensus benötigt. Für die Berichterstattung über Personen, die wohnungslos sind, kann der Zensus aus drei Gründen einen wichtigen Bezugspunkt bilden.

Erstens benötigt die Zensuserhebung, um ihre Genauigkeitsziele zu erreichen, Zugänge zu Personengruppen in Sonderbereichen, die ihren üblichen Aufenthalt in der jeweiligen Gemeinde haben (§ 2 Absatz 1 ZensG), aber nach den melderechtlichen Vorschriften nicht meldepflichtig sind oder sich nicht melden können (vgl. oben: 9.). Zu den Bevölkerungsdaten, die an die EU weiterzugeben sind, gehören auch Angaben zu Wohnungslosen.⁶⁰ Bei der Erfassung von Personen, die verdeckt oder auf der Straße wohnungslos sind, stellen sich dem Zensus daher die gleichen Probleme wie der bundesweiten Wohnungslosenberichterstattung.

Zweitens nimmt der Zensus eine Sonderstellung in der amtlichen Statistik ein. Aufgrund des Umfangs der Zensuserhebungen und wegen des Abstands von zehn Jahren zwischen den Zensustermenin wird er projektförmig durchgeführt (Burkhardt et al., 2021; Dittrich, 2019). Für jeden Zensus schafft die Gesetzgebung eine eigene Rechtsgrundlage, und der Projektcharakter des Vorhabens erleichtert es, neue Anforderungen an die amtliche Statistik aufzugreifen und neue Ansätze zu verfolgen.

Drittens fällt die Vorbereitung des Zensus 2031 mit grundlegenden Veränderungen in der digitalen Dateninfrastruktur der Verwaltung zusammen. Nach dem Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) wird künftig eine Identifikationsnummer in allen Verwaltungsdaten als gemeinsames Ordnungskriterium für den Datenaustausch im Kontakt von Bürgerinnen und Bürgern mit Behörden dienen. Die für den Zensus benötigten Daten sollen bereits in den nächsten Jahren, spätestens aber für den Zensus 2031, nicht mehr primärstatistisch bei Auskunftspflichtigen erhoben, sondern allein durch den Abgleich von Registern und anderen Datenbeständen ermittelt werden (Körner et al., 2019). In den Übergang zum neuen Zensusmodell und in die Vorbereitung des Registerzensus 2031 sind viele der Register einbezogen, die auch diese Studie behandelt.

Die Machbarkeitsstudie sollte daher prüfen, ob sich durch den Übergang zum Registerzensus Ansatzpunkte auch für die vollständigere statistische Erfassung von Wohnungslosigkeit oder für die ergänzende Berichterstattung nach § 8 WoBerichtsG ergeben.⁶¹ Um die Reichweite der für den

⁶⁰ Die Durchführungsverordnung (EU) 2017/543 der Kommission vom 22. März 2017 unterscheidet bei den Unterbringungsformen zwischen „primärer Obdachlosigkeit“ (Personen, die auf der Straße ohne ein Obdach leben, das als Unterkunft gilt) und „sekundärer Obdachlosigkeit“ (Personen, die häufig verschiedene vorübergehende Behausungen aufsuchen) (ebd.: S. L78/48), verlangt aber nicht zwingend, diese Kategorien getrennt auszuweisen (Krause & Meinke, 2021, S. 4).

⁶¹ Die GISS dankt Kolleginnen und Kollegen der Projektgruppe Registerzensus und der Gruppe H1 des Statistischen Bundesamts für eine kritische Durchsicht dieses Abschnitts. Die Verantwortung für etwaige Ungenauigkeiten und Darstellungsmängel verbleibt selbstverständlich allein bei den Autorinnen und Autoren der Studie.

Registerzensus vorgesehenen Verfahrensänderungen deutlich zu machen, wird die Vorgehensweise bei der laufenden Zensuserhebung 2022 im folgenden Unterabschnitt kurz rekapituliert.

10.2 Ansätze für Berichterstattung und Statistik

10.2.1 Vom „registergestützten“ Zensus zum „Registerzensus“

Der Zensus 2022⁶² wird, wie schon der Zensus 2011, „registergestützt“ vorbereitet und durchgeführt. Die Kommunen übermitteln den Statistischen Ämtern der Länder zu mehreren Terminen die Daten der bei ihnen gemeldeten Personen. Das Statistische Bundesamt erstellt daraus einen bundesweiten Referenzdatenbestand, in dem jede Person nur einmal mit ihrer Hauptwohnung bzw. alleiniger Wohnung und mit etwaigen Nebenwohnungen enthalten sein soll. Dabei wird sichtbar, wenn Personen unzulässigerweise mit mehreren Hauptwohnungen gemeldet sind, oder ihre Meldeadressen nicht mehr aktuell sind.

Um einen korrekten Referenzdatenbestand zur Bevölkerung aufzubauen, stützt sich der Zensus 2022 auf eine Korrekturstichprobe zufällig ausgewählter Haushalte in allen deutschen Gemeinden und auf eine Vollerhebung in sogenannten Sonderbereichen (Gemeinschaftsunterkünfte und Wohnheime) (Warschofsky et al., 2020; Dittrich, 2019, Tümmler & Meinke, 2019). Weitere Zensusmerkmale werden durch eine vollständige Gebäude- und Wohnungserhebung gewonnen.

Anders als noch 2011 sollen die in der Stichprobe und in der Gebäude- und Wohnungserhebung Befragten ihre Angaben diesmal „grundsätzlich“ online machen können (§ 23 Absatz 1 ZensG 2022). Der ursprünglich für 2021 vorgesehene Zensusstichtag wurde wegen der pandemischen Lage auf Mai 2022 verschoben (§ 1 Absatz 1 ZensG 2022). Die Durchführung ist im Zensusgesetz 2022 gesetzlich abschließend geregelt, die vorgesehenen Erhebungskonzepte müssen sich bereits in der Umsetzung bewähren und können nicht mehr beeinflusst werden.

Gleichzeitig bereitet eine zweite Projektgruppe im Statistischen Bundesamt schon ein neues Zensusmodell für die Zeit nach 2022 vor, das ganz ohne eigene primärstatistische Erhebung auskommen wird. Im Registerzensus werden die Einwohnerzahlen ermittelt, indem die Daten der Melderegister mit Hilfe anderer bereits bestehender Verwaltungsregister korrigiert werden. Dieses Verfahren ist belastungsärmer, weil auf Befragungen verzichtet werden kann, und ermöglicht eine häufigere Bereitstellung aktueller kleinräumiger Daten.

Wesentliche Elemente des neuen Verfahrens werden nach dem Registerzensuserprobungsgesetz (RegZensErpG) bereits 2022 erstmals erprobt. Auf diesem Weg sollen voraussichtlich ab 2025 auch jährliche geokodierte Bevölkerungszahlen geliefert werden. Deren Bereitstellung ist auch eine „Kernforderung“ der von der EU-Kommission vorbereiteten EU-Rahmenverordnung zur Bevölkerungsstatistik (European statistics on population (ESOP); Deutscher Bundestag, 2021, S. 15; Körner et al., 2019, S. 76).⁶³ Auch weitere Merkmale, die bisher im Zensus über Befragungen ermittelt wurden, etwa zur Arbeitsmarktbeteiligung und zum Bildungsstand der Bevölkerung, zum Gebäude- und Wohnungsbestand oder zu den Wohnverhältnissen der Bevölkerung, sollen künftig registerbasiert ermittelt werden. Dafür ist es erforderlich, Verwaltungsregister zu „ertüchtigen“ (Warschofsky et al., 2020; Körner et al., 2019), neue Register aufzubauen und sicherzustellen, dass Daten miteinander verknüpft werden können.

⁶² Vgl. <https://www.zensus2022.de>

⁶³ Mehr unter: <https://population-europe.eu/network/news-network/european-statistics-population-esop>.

Für die Fragestellungen dieser Studie sind vier neue Elemente dieser künftigen Registerinfrastruktur (RatSWD, 2016) von Interesse: die Einführung einer Identifikationsnummer, der Lebenszeichenansatz, das Einrichtungsregister und das Gebäude- und Wohnungsregister.

10.2.2 Registerübergreifende Identifikationsnummer

Nach dem Registermodernisierungsgesetz (RegMoG) von 2021 soll binnen fünf Jahren in allen – geschätzt rund 350 – zentralen und dezentralen Verwaltungsregistern eine einheitliche Identifikationsnummer verwendet werden (Deutscher Bundestag, 2020b; Schröter, 2021). Dazu wird nach dem Identifikationsnummerngesetz (IDNrG) eine bereits bestehende Nummer genutzt: die Steuer-Identifikationsnummer, die das Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) an jede in Deutschland gemeldete oder steuerpflichtige Person vergibt. Verwaltungsintern sollen dann alle Stellen, die Daten von Bürgerinnen und Bürgern halten, über diese Identifikationsnummer entweder von der zentralen Registermodernisierungsbehörde des Bundesverwaltungsamts oder von den Meldeämtern Basisdaten der Personen in ihrem Zuständigkeitsbereich abrufen. Über das identifizierende Merkmal können auch weitere fachliche Informationen zwischen amtlichen Stellen ausgetauscht werden.

Bei den Verwaltungsleistungen ist dieses „registerübergreifende Identitätsmanagement“ (Deutscher Bundestag, 2020e, S. 2) die Voraussetzung dafür, ein zentrales Versprechen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) von 2017 einzulösen: Denn alle Behörden von Bund, Ländern und Kommunen sollen ihre Leistungen in den nächsten Jahren online zur Verfügung stellen. Dabei sollen Bürgerinnen und Bürger der Verwaltung Grunddaten nur noch einmal mitteilen („once-only“-Prinzip) und ihren Onlinekontakt mit verschiedenen Behörden in einem registerübergreifenden „Portalverbund“ über ein einziges Nutzerkonto abwickeln. Ein „Datencockpit“ soll ihnen dabei jederzeit anzeigen, bei welchen Ämtern ihre Daten liegen und „welche öffentlichen Stellen Daten unter Nutzung der ID-Nr. ausgetauscht haben“ (Schröter 2021, S. 3).

Die Möglichkeiten, die sich hiermit für die Sozialplanung im Bereich der Wohnungslosenhilfen und für die Wohnungslosenberichterstattung in Zukunft bieten, lassen sich derzeit noch nicht abschätzen. Die Identifikationsnummer ist ins Melderegister eingeführt, doch in viele andere Verwaltungsregister noch nicht. Jedoch ist zu erwarten, dass sukzessive auch wohnungslose Personen die registerübergreifende Identifikationsnummer erhalten und bei der Inanspruchnahme von Leistungen nutzen werden. Würden die Melderegister alle Kategorien von Wohnungslosen möglichst vollständig erfassen (vgl. hierzu 9.3), könnten die kommunalen Stellen Identifikationsnummern und Stammdaten für diesen Personenkreis von ihnen beziehen.

Für den Übergang zum Registerzensus ist die Identifikationsnummer jedoch von grundlegender Bedeutung. Um Daten aus einer größeren Zahl heterogener Verwaltungsregister mit unterschiedlicher Datenstruktur untereinander abzugleichen, bedarf es eines verlässlichen und datenschutzkonformen gemeinsamen Verknüpfungsmerkmals. Im Zensus 2022, wie in den früheren Zensuserhebungen, dienen noch personenbezogene Daten wie Name und Geburtsdatum, die mit Wohnanschriften verknüpft werden, als verbindende Merkmale (Burkhardt et al., 2021, S. 53; vgl. Warschofsky et al., 2020, S. 18 ff.). Das neue Zensusmodell wird stattdessen zukünftig für den Registerabgleich eine „nichtsprechende“ (d. h. pseudonyme) Identifikationsnummer nutzen, die jeder Person einmalig und unveränderlich zugeordnet wird (Körner et al., 2019, S. 81 f.).

Solange diese Identifikationsnummer noch nicht in alle für den Zensus wesentliche Register eingeführt ist, wird auch die Projektgruppe Registerzensus übergangsweise noch identifizierende Personenmerkmale für den Datenabgleich zwischen Registern nutzen. Doch mit dem Methodenwechsel zur Korrektur von Melderegisterinformationen über Vergleichsdatensätze ist das

neue Zensusmodell das „Leuchtturmprojekt“ der amtlichen Statistik für den Aufbau einer über die Identifikationsnummer stärker vernetzten, digitalen Registerinfrastruktur (Körner et al., 2019, S. 76).

10.2.3 Lebenszeichenansatz

Für den Registerzensus werden kommunale Melderegisterdaten zunächst, wie auch für den Zensus 2022, zu einem zentralen Personendatenbestand zusammengeführt. Sind diese Referenzdaten um unzulässige Mehrfachanmeldungen (mehrere Hauptwohnsitze) bereinigt, dienen Vergleichsregister dazu, sogenannte „Karteileichen- und Fehlbestandsverdachtsfälle“ (Fuchs, 2021, S. 6 ff.) zu identifizieren. Das Verfahren wird als „Lebenszeichenansatz“ (Deutscher Bundestag, 2021, S. 16; Körner et al., 2019, S. 81) bezeichnet und beginnend mit dem Zensusstichtag 2022 bundesweit erprobt: Es macht sich zunutze, dass jede Person Verwaltungskontakte hat, die in verschiedenen Verwaltungsregistern Datenspuren („Lebenszeichen“) hinterlassen.

Für einen Methodentest, der 2022 beginnt, werden dem Statistischen Bundesamt Einzeldaten⁶⁴ aus den folgenden in § 7 RegZensErpG abschließend festgelegten Verwaltungsstatistiken übermittelt:

- Stammsatzdatei und Versichertenkonten der gesetzlichen Rentenversicherung,
- Statistiken der Bundesagentur für Arbeit zu Arbeitsuchenden und Arbeitslosen, zu Bewerberinnen und Bewerbern für Berufsausbildungsstellen, zum Bezug von Lohnersatzleistungen nach dem SGB III und von Leistungen zur Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) sowie zur Teilnahme an Maßnahmen,
- Zentrales Fahrzeugregister und Zentrales Fahrerlaubnisregister des Kraftfahrt-Bundesamtes,
- Ausländerzentralregister des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge,
- Personalabrechnungen der öffentlichen Arbeitgeber in Bund, Ländern und Kommunen,
- Zentrales Unternehmerverzeichnis der gesetzlichen Unfallversicherung,
- Daten der Finanzverwaltung zu unbeschränkt Steuerpflichtigen,
- Daten der Familienkassen zu Kindergeldberechtigten und Kindern.

Um Unstimmigkeiten zu klären, die durch den Lebenszeichenansatz festgestellt werden, führt das Statistische Bundesamt zunächst 2022 im Rahmen des Methodentests eine Wohnsitzanalyse für eine Stichprobe von 100.000 Personen durch (Fuchs, 2021, S. 8). Nach § 8a RegZensErpG kann es Personen zu ihrer Anschrift zum Zensusstichtag befragen, soweit sie nicht bereits für den Zensus 2022 befragt wurden, wie etwa in der Vollerhebung zum Sonderbereich der Wohnheime und Gemeinschaftsunterkünfte.

Hatte eine Person in den letzten 12 bis 24 Monaten⁶⁵ vor dem Zensusstichtag 2022 in keinem der Vergleichsregister ein Lebenszeichen, spricht dies dafür, dass ihre Anmeldung bei der Meldebehörde nicht mehr aktuell war („Karteileiche“). Verzeichnen dagegen Vergleichsregister Verwaltungskontakte mit einer Person, die im Referenzdatenbestand nicht mit Wohnsitz gemeldet ist, ist von einem „Fehlbestand“ im Melderegister auszugehen. Das Ergebnis kann mit den Daten des Zensus 2022 abgeglichen werden, um eine Einschätzung zur Qualität der Methode zu erhalten.

Ob in die Wohnsitzanalyse künftig auch eine Frage zur Wohnungslosigkeit aufgenommen werden könnte, wäre methodisch zu prüfen, würde aber einer neuen gesetzlichen Regelung bedürfen.

⁶⁴ Aus den Vergleichsregistern werden nach §7 Abs.3 RegZensErpG nur wenige personenbezogene Hilfsmerkmale (Namen, Geburtsdatum, Anschrift, Geburtsort) mit dem zentralen Personendatenbestand des Zensus abgeglichen, nicht deren spezifische Erhebungsmerkmale. Ist die Identifizierungsnummer (siehe oben: 10.2.2) künftig in allen Vergleichsregistern umgesetzt, soll sie für den Abgleich genutzt werden.

⁶⁵ Das Statistische Bundesamt kann den Zeitraum, für den Verwaltungskontakte abgefragt werden, von maximal 24 Monaten auf 12 Monate verkürzen (§ 7 Abs. 1 RegZensErpG).

Denkbar wäre jedoch, dass die Projektgruppe Registerzensus die Datenbasis, die sich aus der Wohnsitzeanalyse im Rahmen des Methodentests ergibt, unter der Fragestellung auswertet, ob sie überhaupt Hinweise auf Wohnungslosigkeit geben kann.

Wohnungslose könnten auch nach dem Lebenszeichenansatz im Registerzensus grundsätzlich nur über die Meldeadresse identifiziert werden. Denn die Zensusgruppe erhält aus den Vergleichsregistern – etwa der Bundesagentur für Arbeit – keine Information zur Art des Verwaltungskontakts. Angaben zur Zahl der Wohnungslosen dürften daher auch künftig zwischen Registerzensus und Bundesstatistik untergebrachter wohnungsloser Personen abweichen. Personenbezogene Daten, die einen Registerabgleich nach dem Lebenszeichenansatz ermöglichen würden, gehören derzeit nicht zu den Erhebungsmerkmalen für die Bundesstatistik untergebrachter wohnungsloser Personen (§ 4 WoBerichtsG). Schon gegen die Aufnahme einer Kennnummer, die eine Identifizierung der Personen für die Auskunft gebende Stelle bei Rückfragen zur Plausibilitätsprüfung ermöglicht hätte, bestanden im Gesetzgebungsverfahren zum WoBerichtsG Bedenken. Daher sind auch gegen die Übernahme der registerübergreifenden Identifikationsnummer in diese Statistik „sehr große Widerstände“ zu erwarten (Expertin Statistische Ämter).

10.2.4 Einrichtungsregister

Wohnheime und Gemeinschaftsunterkünfte zählen im Zensus zum sogenannten Sonderbereich. Insbesondere unter den Gemeinschaftsunterkünften sind sehr unterschiedliche Einrichtungen zusammengefasst, die nach § 2 Absatz 2 ZensG 2022 „bestimmungsgemäß der längerfristigen Unterbringung und Versorgung von Personen dienen und in denen Personen in der Regel keinen eigenen Haushalt führen“: z. B. Pflegeheime, Kinder- und Jugendheime, Kasernen, Krankenhäuser, aber auch Unterkünfte für Wohnungslose und Flüchtlinge (Deecke & Seubert, 2021), nicht jedoch Frauenhäuser (Expertin Statistische Ämter).

Bei den in Einrichtungen und Wohnheimen untergebrachten Gruppen ist von hoher Fluktuation auszugehen. Da anzunehmen ist, dass diese Bevölkerungsgruppen nicht zuverlässig über die Melderegister erfasst werden, führen die Statistischen Landesämter für den Zensus 2022, wie in früheren Zensusjahren, eine Vollerhebung durch: In den Wohnheimen werden die Bewohnerinnen und Bewohner direkt befragt, in den Gemeinschaftsunterkünften die Einrichtungsleitungen stellvertretend für diese. Doch nach Einschätzung des Statistischen Bundesamtes lassen es „Abweichungen im Berichtskreis sowie abweichende Stichtage und Merkmale“ derzeit nicht zu, die Ergebnisse dieser Erhebung 2022 für die Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen zu nutzen (Statistisches Bundesamt, in: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales, 2020c, S. 13 f.).

Diese Vollerhebung soll künftig nicht wiederholt werden. Für den Registerzensus wird ein zentrales Register aufgebaut, das zu allen Gemeinschaftsunterkünften und Wohnheimen laufend aktualisierte Einrichtungsdaten für statistische Zwecke zur Verfügung stellt. Angaben zu den dort lebenden Personen werden nicht im Einrichtungsregister gehalten (Krause & Meinke, 2021, S. 2). Vielmehr dient das Einrichtungsregister dazu, über die dort erfassten Sonderanschriften Personen zu identifizieren, die keinen eigenen Haushalt führen (ebd. 3; Körner et al., 2019, S. 83). Da die EU-Durchführungsverordnung zum Zensus ((EU) 2017/543 der Kommission vom 22. März 2017) zwischen Obdachlosen und Bewohnerinnen und Bewohnern einer sonstigen Wohneinheit unterscheidet, soll das Einrichtungsregister auch bei der Bereitstellung dieses Unterbringungsmerkmals unterstützen.

Nach den derzeitigen Planungen der Projektgruppe Registerzensus könnten für das Einrichtungsregister zwei Kategorien von Sonderanschriften vorgesehen werden, unter denen sich Wohnungslose identifizieren lassen:

- (Not-)Unterkünfte für Wohnungslose, „die der Unterbringung und Betreuung/Versorgung von Obdach- und Wohnungslosen dienen“ – nicht jedoch „Notschlafstellen und ähnliche Einrichtungen, die ausschließlich eine Unterbringung für wenige Nächte anbieten, Tageseinrichtungen, Hotels oder Pensionen“ (Krause & Meinke, 2021, S. 5),
- Adressen, unter denen sich nicht untergebrachte Wohnungslose finden, z. B. fiktive Anschriften, unter denen diese in einigen Kommunen im Melderegister geführt werden.

Ausgangspunkt für den Aufbau des Einrichtungsregisters ist der Sonderanschriftenbestand des Zensus 2022. Dieser soll aber durch regelmäßige Recherchen der Statistischen Landesämter, durch Befragung von Trägern und durch die Nutzung anderer Statistiken aktualisiert und verbessert werden (ebd., S. 6). Bei der Differenzierung nach Einrichtungsarten könnte die Projektgruppe Registerzensus die Anforderungen der Wohnungslosenstatistik und -berichterstattung nach §§ 3 und 8 WoBerichtsG berücksichtigen. Werden im Einrichtungsregister Angebote für Wohnungslose separat geführt, könnten die dort untergebrachten Personen im Registerzensus als wohnungslos identifiziert werden. Dies würde aber voraussetzen, dass diese dort gemeldet sind oder die entsprechende Kontaktanschrift in einem Vergleichsregister enthalten ist.

In den Beratungen zum WoBerichtsG bestand die Erwartung, dass sich das Einrichtungsregister und die Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen verknüpfen lassen würden, etwa um „Adressänderungen eben aus beiden Erhebungen gegenseitig zu nutzen oder eben auch Angaben für Plausibilisierungen von statistischen Angaben zu verwenden“ (Statistisches Bundesamt, in: Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales 2020b, S. 20). Dies ist derzeit aber nicht möglich, da für die Statistik nach § 4 WoBerichtsG nur der amtliche Gemeindeschlüssel des Ortes und die Art des Angebots als Merkmale verlangt werden. Da in erster Instanz die Ordnungs- und Sozialämter der Gemeinden auskunftspflichtig sind, die für die Statistik des WoBerichtsG keinen Adressbestand von Einrichtungen melden, liegt dem zuständigen Fachbereich des Statistischen Bundesamts nur zu den wenigen Einrichtungen die Adresse vor, die von den Kommunen als auskunftspflichtige Stellen nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 WoBerichtsG genannt wurden.

10.2.5 Gebäude- und Wohnungsregister und Haushaltsbildung

Im Rahmen der Gebäude- und Wohnungszählung für den Zensus 2022 werden bundesweit etwa 17,5 Millionen Eigentümerinnen und Eigentümer, Verwaltungen bzw. Nutzungsberechtigte zu ihren Gebäuden und Wohnungen sowie zu Bewohnerinnen und Bewohnern befragt (§ 10 ZensG 2022; Warschofsky et al., 2020, S. 18). Der Aufbau eines flächendeckenden Gebäude- und Wohnungsregisters bis 2024 soll diese Befragung künftig ersetzen. Grundlage hierfür sind insbesondere Daten der kommunalen Bauverwaltungen und Vermessungsverwaltungsdaten.⁶⁶

Das Gebäude und Wohnungsregister soll alle Gebäude mit Wohnraum erfassen, also auch „behelfsmäßige Bauten, wie bewohnte Bauwagen, Wohncontainer oder Jagdhütten, die im Zensus ebenfalls erhoben werden müssen, wenn sie bewohnt sind“ (Körner et al., 2019, S. 83).

Ob Personen in einer Wohnung zusammenleben, wird im Registerzensus nicht empirisch erfasst, sondern aus den vorhandenen Daten abgeleitet. Dafür ist es erforderlich, Gebäude- und

⁶⁶ Erprobt wird auch die Aktualisierung des Gebäude- und Wohnungsregisters über „Fernerkundung“ (Satellitendaten; Deutscher Bundestag, 2021, S. 46, 52).

Wohnungsnummern einzuführen, die den Personen in den Melderegistern zugeordnet werden. Jeder Person wird dabei die Nummer der Wohnung zugeordnet, in der sie lebt. Personen mit der gleichen Wohnungsnummer bilden einen Haushalt und können über diese mit Daten zu Wohnungen verknüpft werden.⁶⁷

Erhalten auch Behelfsbehausungen eine Wohnungsnummer, so sollten sich dort gemeldete Bürgerinnen und Bürger als wohnungslos identifizieren lassen. Hierfür kommt es jedoch auf die kommunale Praxis an – das Statistische Bundesamt aktualisiert und pflegt das Gebäude und Wohnungsregister über geeignete Datenschnittstellen und automatisierte Verfahren, nicht über eigene Abfragen bei Kommunen und Einrichtungen.

Für die Wohnungslosenberichterstattung war auch zu klären, ob es in Zukunft – wenn Gebäude- und Wohnungsnummern einmal flächendeckend und in hoher Qualität eingeführt sind – auf Wohnungslosigkeit hinweisen kann, wenn Personen im Melderegister keine Wohnungsnummer haben. Aus Sicht der Expertinnen besteht eine solche Auswertungsmöglichkeit derzeit nicht, denn nach den derzeitigen melderechtlichen Bestimmungen wären Personen ohne Wohnung nicht im Melderegister erfasst. Sollten künftig auch Personen ohne jede Unterkunft bei den Meldeämtern angemeldet werden können, wäre zu regeln, ob sie ohne Wohnungsnummer bleiben oder ob sie eine besondere Kennung erhalten sollen.

10.3 Empfehlungen

Mit der Registermodernisierung, der Einführung der Identifikationsnummer und dem registergestützten Zensus können auf längere Sicht grundsätzlich Chancen für eine verbesserte Informationsgrundlage zu Wohnungslosigkeit entstehen. Welche praktische Bedeutung diese neuen Verfahren für die Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen oder für die ergänzende Berichterstattung nach WoBerichtsG erlangen, lässt sich derzeit nicht sicher bestimmen: Dies hängt von der weiteren Umsetzung des registerübergreifenden Identitätsmanagements, von melderechtlichen Regelungen (siehe hierzu unter 9.3) und von den noch zu schaffenden Rechtsgrundlagen für den Registerzensus 2031 ab.

Empfohlen wird,

- die Ergebnisse des Methodentests zum Lebenszeichenansatz des Registerzensus sowie den Aufbau des Einrichtungsregisters und des Gebäude- und Wohnungsregisters in den nächsten Jahren aufmerksam zu begleiten,
- bei der Schaffung weiterer rechtlicher Grundlagen für den Registerzensus die Bedarfe der Wohnungslosenberichterstattung frühzeitig in die Beratung einzubringen⁶⁸
- und die Chancen der Registermodernisierung für die Wohnungslosenberichterstattung des Bundes für den dritten Bericht neu zu bewerten, der nach § 9 WoBerichtsG auch zu einer möglichen Erweiterung des Umfangs der statistischen Erhebung Stellung nehmen soll.

10.3.1 Kooperation zwischen Registerzensus und Wohnungslosenberichterstattung

Eine Kooperation zwischen dem Referat im Statistischen Bundesamt, das die Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen führt, dem Fachreferat des nach WoBerichtsG zuständigen

⁶⁷ Für eine Darstellung der statistischen Verfahren der Haushaltsgenerierung: Massih-Tehrani & Reichert, 2019.

⁶⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil von 1983 festgestellt, dass Zensusdaten nicht in den Verwaltungsvollzug, also etwa in die kommunalen Melderegister zurückfließen dürfen (BVerfGE 65, 1 <51>, Körner u.a. 2019: 76). Dieses sogenannte „Rückspielverbot“ steht jedoch einer Verwendung von Informationen des Registerzensus für weitere statistische Zwecke nicht entgegen (Bierschenk/Leischner 2019: 15).

Bundesressorts und der Projektgruppe Registerzensus im Statistischen Bundesamt ist auf drei Feldern besonders angezeigt:

- **Identifizierung wohnungsloser Personen in der Erprobung der Wohnsitzanalyse für den Registerzensus:** Im Zuge der Auswertungen des Methodentests könnten erste Einschätzungen zu wohnungslosen Personen versucht werden, sofern die benötigten Informationen vorliegen. Dabei könnte auch geprüft werden, ob Vergleichsregister besonders zur Identifikation von Wohnungslosigkeit geeignet wären, und wenn ja, welche dies sind.
- **Aufbau des Einrichtungsregisters für den Zensus:** Es ist zu prüfen, ob die im Register erfassten Einrichtungen nach der Klassifikation von Wohnungsnotlagen differenziert werden können, die auch für die ergänzende Berichterstattung nach WoBerichtsG genutzt wird. Da die ETHOS-Light-Typologie Formen der Wohnungslosigkeit, aber nicht Formen von Einrichtungen erfasst, ist hier eine Übersetzung erforderlich. Zu klären wäre dann, ob der Zensusgruppe Daten nach einer solchen Klassifikation geliefert werden können. Sofern für die Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen Adressbestände von Einrichtungen genutzt werden (vgl. hierzu 10.2.4), könnten diese mit den Daten im Einrichtungsregister abgeglichen werden.
- **Aufbau des Gebäude- und Wohnungsregisters für den Zensus:** Zu klären ist, wie weit behelfsmäßiger Wohnraum, der von Wohnungslosen genutzt wird, im Gebäude- und Wohnungsregister erfasst werden kann.

Das für die Berichterstattung zur Wohnungslosigkeit nach WoBerichtsG zuständige Fachressort kann im Rahmen der Kooperation mit der Projektgruppe Registerzensus durch fachliche Expertisen unterstützt werden.

10.3.2 Bundesstatistik zu Wohnungslosigkeit

Das Referat des Statistischen Bundesamts, in dem die Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen nach WoBerichtsG erstellt wird, betreut auch andere Sozialstatistiken. Mit der Einführung der Identifikationsnummer in die Verwaltungsregister, die diesen Sozialstatistiken zugrunde liegen, könnte auch neu bewertet werden, ob diese Identifikationsnummer künftig auch in die Statistik nach WoBerichtsG aufgenommen werden kann. Auf dieser Grundlage könnte geprüft werden, ob sich die Statistik nach WoBerichtsG künftig als Vergleichsregister für den Zensus eignet und welche weiteren Möglichkeiten des Registerabgleichs sich damit für die ergänzende Berichterstattung bieten.

10.3.3 Lebenszeichenansatz in der Berichterstattung zu Wohnungslosigkeit

Die Berichterstattung zu Umfang und Struktur von Wohnungslosigkeit muss auf heterogene Datenquellen zurückgreifen. Da auch fast alle wohnungslose Menschen Kontakte zum System sozialer Mindestsicherung und zu kommunalen Hilfesystemen haben und dort Datenspuren hinterlassen, lässt sich der Ansatz des Registerzensus, verschiedene Datenbestände auf „Lebenszeichen“ hin abzugleichen, auch für die Berichtsaufgaben nach WoBerichtsG nutzen. Ansatzpunkte dafür, welche prozessproduzierten Register hierfür besonders geeignet wären, finden sich in der Zusammenfassung zu diesem Bericht.

11. Berichterstattung zu Querschnittsthemen

Eine strikte Orientierung von Statistik und Berichterstattung zu Wohnungslosigkeit an den einzelnen Gruppen der ETHOS-Light-Typologie birgt die Gefahr, dass Querschnittsthemen vernachlässigt werden. Übergreifende Befunde, die im Hinblick auf bestimmte soziodemografische Merkmale – wie Alter oder Geschlecht – oder auf besondere Lebenslagen – z. B. Migration, gesundheitliche Einschränkungen oder Kindererziehung – auffallen könnten, werden leichter übersehen, wenn vor allem zwischen den unterschiedlichen Formen von Wohnungslosigkeit differenziert wird.

Ein Auftrag für die Machbarkeitsstudie war daher die Prüfung von verfügbaren Informationen zu Querschnittsthemen einer erweiterten Wohnungslosenberichterstattung und bei Bedarf die Erarbeitung von Vorschlägen für regelmäßige oder einmalige Forschungsvorhaben, mit denen erweiterte Fragestellungen beantwortet und aufbereitet werden können. Die vorangegangenen Kapitel enthalten stellenweise bereits Anregungen für Forschungsvorhaben. Dieser Abschnitt greift daher nur noch die Querschnittsthemen auf, die ohne direkten Bezug zu einer der zuvor aufgeführten Zielgruppen von ETHOS Light betrachtet werden sollten.

Es wird vorgeschlagen, dass die regelmäßige zweijährliche Berichterstattung jeweils durch wechselnde Schwerpunktthemen ergänzt wird.

Zu einzelnen der im folgenden vorgeschlagenen Themenkomplexe werden die Erfassungsmerkmale der ab 2022 geführten Wohnungslosenstatistik (z. B. zu Alter und Geschlecht) bereits erste Anhaltspunkte liefern können. Es wäre grundsätzlich denkbar, eine detailliertere Berichterstattung zu den angesprochenen Querschnittsthemen über die Einführung zusätzlicher Erhebungsmerkmale in die amtliche Statistik zu unterstützen. Dazu müsste aber zum einen die Gesetzgebung entsprechend angepasst werden und zum anderen ist nicht davon auszugehen, dass alle zur Berichterstattung verpflichteten Stellen über ausreichende Kenntnis zu bestimmten Querschnittsthemen (Gesundheitszustand, Behinderung, Einkommen, Migrationshintergrund etc.) verfügen.

Zu bedenken ist auch, dass in der Berichterstattung zu Querschnittsthemen nicht allein auf die am Stichtag untergebrachten Wohnungslosen abgehoben werden sollte, sondern durchgängig auch weitere Zielgruppen wie verdeckt Wohnungslose und Wohnungslose ohne Unterkunft („Straßenobdachlose“) einbezogen werden sollten. Für letztere werden aus der ersten Sondererhebung einzelne Merkmale (z. B. Angaben zum Gesundheitszustand und zu körperlichen Beeinträchtigungen) vorliegen, die wiederum in der Statistik des Bundesamts für Statistik nicht erhoben werden. Wo es sich anbietet, sollte bei der Bearbeitung der Schwerpunktthemen darüber hinaus auf einschlägige Studien, Statistiken und vorhandenes Datenmaterial der Sozialberichterstattung zurückgegriffen werden. Auch das Dokumentationssystem der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) kann zur Bearbeitung bestimmter Fragen gut genutzt werden.

Für die Bearbeitung der Querschnittsthemen im Rahmen der Berichterstattung sollte ein festes Budget eingeplant werden. Der Finanzierungsbedarf ist schwer zu beziffern; es sollten dafür ca. 150.000 Euro jährlich eingeplant werden.

11.1 Geschlecht, Alter und „Haushaltsstruktur“

Eine Zusammenschau der Daten aus der laufenden Statistik, aus der empirischen Erhebung zu verdeckt Wohnungslosen und Wohnungslosen, die auf der Straße und in Behelfsunterkünften übernachten, sowie aus weiteren Datenquellen, wie z. B. der Frauenhausstatistik, verspricht

differenziertere Kenntnis zu Alter, Geschlecht und Haushaltsstruktur wohnungsloser Menschen in Deutschland. Auf dieser Grundlage kann über die Betroffenheit bestimmter Teilgruppen berichtet werden, wie z. B. über junge Wohnungslose, wohnungslose ältere Menschen, wohnungslose Frauen und Wohnungslose, die mit minderjährigen Kindern zusammenleben. Auch wenn das Hilfesystem für aktuell Wohnungslose sehr stark auf wohnungslose Männer ausgerichtet ist, können diese in der Präventionsarbeit häufig als die Gruppe ausgemacht werden, der die geringste Priorität eingeräumt wird. Deshalb wäre es auch sinnvoll, dieser Zielgruppe ein besonderes Augenmerk zu widmen.

Insgesamt besteht die Aufgabe darin, aktuelle Befunde zu sammeln und auszuwerten. Vermutlich kann regelmäßig auf weitere Untersuchungen zurückgegriffen werden: Studien wie etwa die GISS-Untersuchung zu Wohnungslosen ohne Unterkunft und verdeckt Wohnungslosen in Nordrhein-Westfalen (Brüchmann et al., 2022) oder die Studie des Deutschen Jugendinstituts (DJI) zu „Straßenjugendlichen“ (Hoch, 2016; Hoch, 2017).⁶⁹ Informationen über junge Menschen, die aus Wohngruppen und Pflegefamilien entlassen werden, werden ab 2022 in der CLS-Panelstudie (Care Leaver Statistics)⁷⁰ erhoben, bei der auch Daten zur Wohnsituation erfasst werden sollen. Allerdings wird sich erst noch zeigen müssen, ob es gelingt, bei dieser Studie auch die jungen Menschen zu erreichen, die unmittelbar aus der Kinder- und Jugendhilfe in die Wohnungslosigkeit geraten.

11.2 Migrationshintergrund

Seit Jahren wird von einer Zunahme von Wohnungslosen mit Migrationshintergrund berichtet.⁷¹ Nach der Wohnungslosenberichterstattung des Landes Nordrhein-Westfalen hatten am Stichtag 30. Juni 2020 fast genau die Hälfte (49,9 %) aller zu diesem Zeitpunkt erfassten Wohnungslosen keine deutsche Staatsbürgerschaft. Der Anteil der Nichtdeutschen unter den ordnungsrechtlich von den Kommunen untergebrachten Wohnungslosen lag 2020 sogar bei 64,8 Prozent (MAGS NRW, 2021, S. 7–8), 2015 hatte er noch bei weniger als der Hälfte (27,5 %) gelegen (MAIS NRW, 2016, S. 5). Bei einem nicht unerheblichen Teil dieser Personen dürfte es sich um Geflüchtete mit gesichertem Schutzstatus handeln, denen es bislang nicht gelungen ist, dauerhafte Wohnverhältnisse einzugehen. Aber auch unter den Wohnungslosen mit deutscher Staatsbürgerschaft dürfte sich ein erheblicher Anteil von Personen befinden, die eine Zuwanderungsgeschichte aufweisen. Der Statistikbericht der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe für das Jahr 2019 (BAG W, 2021b) weist für die „akut wohnungslosen“ Klientinnen und Klienten freier Träger im Hilfesystem nach §§ 67 ff. SGB XII einen Anteil von nahezu 39 Prozent aus und verweist darauf, dass ein Teil der nichtdeutschen Hilfesuchenden ohnehin von Hilfen nach dieser Rechtsnorm ausgeschlossen ist, häufig aber in den niedrigschwelligen Angeboten der Wohnungslosenhilfe aufzufinden ist.

Der hohe Anteil von wohnungslosen Migrantinnen und Migranten, darunter die besondere Gruppe der wohnungslosen EU-Bürgerinnen und -Bürger ohne Ansprüche auf Sozialleistungen, stellt das Hilfesystem für Wohnungslose vor besondere Herausforderungen. Mit einer Berichterstattung zu Wohnungslosen mit Migrationshintergrund sollte der Personenkreis genauer analysiert werden. Zwar wird die Staatsangehörigkeit von untergebrachten Wohnungslosen vom Statistischen Bundesamt und von verdeckt Wohnungslosen und Wohnungslosen ohne Unterkunft von GISS und Kantar in der gesonderten Erhebung abgefragt, es fehlen jedoch Informationen über deutsche Wohnungslose mit Migrationshintergrund und insbesondere über einen Teil der wohnungslosen anerkannten

⁶⁹ Dabei ist zu beachten, dass die Daten des DJI zwischenzeitlich etwas veraltet sind (sie beziehen sich auf das Jahr 2015) und im Quantifizierungsteil ganz überwiegend auf Schätzungen beruhen.

⁷⁰ <https://cls-studie.de/>

⁷¹ Nach der Definition des statistischen Bundesamtes hat eine Person „einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde. Im Einzelnen umfasst diese Definition zugewanderte und nicht zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer, zugewanderte und nicht zugewanderte Eingebürgerte, (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler sowie die als Deutsche geborenen Nachkommen dieser Gruppen.“

Geflüchteten, die als „Fehlbelegerinnen“ oder „Fehlbeleger“ in Asylbewerberunterkünften untergebracht sind. Ein Vorschlag zur künftigen Berücksichtigung in der Berichterstattung wurde weiter oben (Kapitel 6) unterbreitet.

Für die Nichtdeutschen könnten im Rahmen der erweiterten Berichterstattung Angaben über die Sozialstruktur (beispielsweise nach Alter, Geschlecht und Lebensform/Haushaltstruktur) ermittelt werden. Für weitere Fragestellungen wären zusätzliche Untersuchungen erforderlich, beispielsweise um zu ermitteln, in welchem Umfang auch deutsche Wohnungslose über einen Migrationshintergrund verfügen, welche besonderen Problemlagen die Lebenssituation der Wohnungslosen mit Migrationshintergrund prägen (Sprachprobleme, kulturelle Besonderheiten, Diskriminierungserfahrungen, Barrieren am Arbeits- und Wohnungsmarkt, Ausgrenzung aus der Gesundheitsversorgung etc.), wie es um die Rechtsansprüche auf geeignete Hilfen steht (Unterbringung, Sprachmittlung, Hilfen zur Überwindung besonderer Schwierigkeiten) und inwieweit die vorhandenen Hilfeangebote den Anforderungen an interkulturelle Qualifizierung genügen.

11.3 Gesundheitliche Beeinträchtigungen und Behinderungen

Dass viele wohnungslose Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen zu kämpfen haben, ist bekannt und durch zahlreiche Studien sowohl im Hinblick auf psychische als auch auf somatische Erkrankungen belegt.⁷² Zwar kommen dabei höchst unterschiedliche begriffliche Eingrenzungen der Zielgruppe („Wohnungslose“) zum Einsatz, die oftmals zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Dennoch kann als gesichert gelten, dass wohnungslose Menschen im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung deutlich häufiger unter behandlungsbedürftigen psychischen und somatischen Erkrankungen leiden und von der bestehenden Gesundheitsfürsorge nur unzureichend erfasst werden. Schindel et al. (2020) kommen in ihrer Literaturreview zu somatischen Erkrankungen von Wohnungslosen in Deutschland zu dem Ergebnis, dass insbesondere Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Erkrankungen des Muskel-Skelett-Systems und der Atemwege sowie Infektionskrankheiten bei Wohnungslosen vermehrt auftreten. Schreiter et al. (2017) kommen in ihrer Auswertung von elf Studien zwischen 1995 und 2013 zu dem Schluss, dass wohnungslose Menschen deutlich häufiger unter behandlungsbedürftigen psychischen Erkrankungen leiden. Beide Übersichtsanalysen kritisieren die inkonsistente Definition der Zielgruppe, die bei einzelnen Studien hoch selektiv sein kann (Busch-Geertsema, 2018). In der bundesweiten Studie zur Wohnungslosigkeit in Deutschland im Auftrag des BMAS (Busch-Geertsema et al., 2019) wurden Wohnungslose mit psychischen Beeinträchtigungen als besonders schwierig zu versorgende Zielgruppe eingeordnet. In der gleichen Studie wurde auch über weit verbreitete Probleme bei der Unterbringung von Wohnungslosen mit körperlicher Behinderung berichtet. Die jüngste GISS-Studie zu Wohnungslosen in Nordrhein-Westfalen enthält zahlreiche Befunde zur gesundheitlichen Unterversorgung vor allem der Menschen, die auf der Straße leben.

Da die neue Bundeswohnungslosenstatistik keine Daten zum Gesundheitszustand der untergebrachten Wohnungslosen erfassen und die Erhebung zu verdeckt Wohnungslosen und Wohnungslosen auf der Straße nur sehr allgemein eine eher subjektive Einschätzung zum Gesundheitszustand und längerfristigen Beeinträchtigungen der Zielgruppe ergeben kann, muss sich die Berichterstattung zu diesem Querschnittsthema auf vorliegende Studien und zusätzliche Erhebungen stützen.

⁷² Für einen Überblick zu somatischen Erkrankungen bei Wohnungslosen vgl. Schindel et al. (2020). Zu psychischen Erkrankungen vgl. Bäuml et al. (2017) und eine methodische Kritik zu dieser Studie durch Busch-Geertsema (2018) sowie Schreiter et al. (2017).

Dabei sollten die Ergebnisse bereits laufender oder kürzlich abgeschlossener Forschungsprojekte wie der oben (4.2.1) vorgestellten Studie „WohnLos“ der LVR- und LWL-Institute zur Versorgungsforschung, der „Point Pilotstudie“ zu Infektionskrankheiten wohnungsloser Menschen in Berlin (Robert-Koch-Institut) oder der GIG-Studie zur sozialen und gesundheitlichen Lage Wohnungsloser in Berlin (Charité – Universitätsmedizin Berlin) Berücksichtigung finden.⁷³ Einerseits sollten die bislang vorliegenden Erkenntnisse über den Gesundheitszustand von Wohnungslosen systematisch aufgearbeitet werden, andererseits sollten die bestehenden Lücken – beispielsweise zum Gesundheitszustand wohnungsloser Frauen und von Wohnungslosen mit Migrationshintergrund – aufgezeigt werden.

Weiter oben (Kapitel 4) wurde bereits angeregt, eine Studie über die Häufigkeit von Entlassung von Patientinnen und Patienten aus Kliniken oder therapeutischen Einrichtungen in die Wohnungslosigkeit durchzuführen. Zudem könnte ein sich daran anschließendes Vorhaben Ansätze für geeignete Versorgungsstrukturen entwickeln und entsprechende Handlungsempfehlungen erarbeiten. Ein Schwerpunkt müsste der Versorgungslage von Wohnungslosen mit längerfristigen Beeinträchtigungen bzw. Behinderungen gelten. In der Repräsentativbefragung des infas-Instituts zur Teilhabe von Menschen mit Behinderungen wurden dazu 1.000 wohnungslose und schwer erreichbare Personen befragt. Eine Auswertung der Ergebnisse wird für 2022 erwartet; auch sie wären einzubeziehen.

Ein anderer Ansatzpunkt, mehr über die gesundheitliche Versorgung wohnungsloser Menschen im Bezug von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II zu erfahren, ergibt sich aus der ab August geltenden BA-Weisung zur „Bewilligung von Leistungen sowie Kranken- und Pflegeversicherungsschutz bei erwerbsfähigen wohnungslosen Leistungsberechtigten“ (BA, 2021b). Mit einer veränderten Bewilligungspraxis soll der durchgehende Kranken- und Pflegeversicherungsschutz bei wohnungslosen Menschen sichergestellt werden. Ob der verbesserte Versicherungsschutz nun dazu beiträgt, dass wohnungslose Menschen medizinische Versorgungsleistungen häufiger in Anspruch nehmen, könnte Gegenstand einer Wirkungsstudie zum Berichtsschwerpunkt „Gesundheit“ sein.

11.4 Existenzsicherung

Zum Lebensunterhalt von Wohnungslosen ist die Datenlage dürftig. Es gibt keine ausreichenden Kenntnisse darüber, wie hoch der Anteil von Wohnungslosen ist, deren Lebensunterhalt durch Leistungen der Mindestsicherung, Rentenzahlungen, Erwerbseinkommen und andere Einkünfte abgesichert ist. Gerade im Kontext der Corona-Pandemie wurde in der Öffentlichkeit ein Bild von „Obdachlosen“ gezeichnet, das der Mehrheit aller Wohnungslosen unterstellte, sie lebten vorwiegend von Bettel, Flaschensammeln, Straßenzeitungsverkäufen und Essensspenden.

Ein Schwerpunktthema „Wohnungslosigkeit und Existenzsicherung“ könnte auch zum Abbau von Vorurteilen beitragen, genauer beleuchten, in welchem Umfang von den genannten prekären Existenzsicherungsstrategien Gebrauch gemacht wird, aber auch, wie hoch der Anteil derjenigen

⁷³ Die Point-Pilotstudie fokussiert sich auf sexuell und durch Blut übertragbaren Infektionen (STI), Tuberkulose und COVID-19 bei wohnungslosen Menschen in Berlin. Die Studie wurde erst Ende 2021 abgeschlossen. (<https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/H/HepatitisC/Point-Studie.html>)
Die GIG-Studie, die an der Berliner Charité durchgeführt wird, bezieht sich auf eine retrospektive Auswertung von Anamnesebögen des Gesundheitszentrums für Obdachlose der Jenny De la Torre Stiftung in Berlin Mitte. Primäre Zielstellung des Forschungsprojektes ist die Beschreibung und Analyse der sozialen und gesundheitlichen Situation wohnungsloser Menschen in Berlin im Zeitraum von 2008 bis 2020. Das Projekt läuft noch bis Ende 2022. https://medizinsoziologie-reha-wissenschaft.charite.de/forschung/versorgungsforschung/gig_gesundheit_wohnungsloser_in_berlin/.

Wohnungslosen ist, die ihre Existenz durch andere Einkünfte und laufende Mindestsicherungsleistungen abgesichert haben.

Fragestellungen in diesem Kontext sind unter anderem, wie viele Wohnungslose von jeweils welchem Bereich der Mindestsicherungssysteme Gebrauch machen und welche Hürden die Inanspruchnahme dieser Leistungen gegebenenfalls noch verhindern? In welchem Ausmaß werden Wohnungslose von einer Inanspruchnahme durch rechtliche Regelungen oder fehlende Zugangsmöglichkeiten ausgeschlossen? Wie steht es um Förderprogramme zur Ermöglichung einer Erwerbstätigkeit für Wohnungslose? In welchen Bereichen verdienen erwerbstätige Wohnungslose ihren Lebensunterhalt? Werden bestehende Rentenansprüche ausgeschöpft?

Zu den eher qualitativen Fragen können die Informationen über eine Reihe von Workshops mit Fachleuten aus den Bereichen der Jobcenter, der Sozialämter und der freiverbandlichen Wohnungslosenhilfe eruiert werden. Für eine genauere Analyse der Einkommenssituation von unterschiedlichen Teilgruppen der Wohnungslosen liegen Daten für die Klientel der freiverbandlichen Träger über den Kerndatensatz der Wohnungslosenhilfe vor. Es fehlen jedoch weitgehend Daten zur Einkommenssituation ordnungsrechtlich untergebrachter Wohnungsloser und der nicht institutionell versorgten Wohnungslosen, die die Dienste freier Träger der Wohnungslosenhilfe nicht in Anspruch nehmen. Eine Annäherung könnte über lokale Fallstudien an ausgewählten Orten erfolgen, in denen ausreichende Informationen zu den genannten Teilgruppen vorliegen.

Literaturverzeichnis

- Amore, K., Baker, M., & Howden-Chapman, P. (2011). The ETHOS Definition and Classification of Homelessness. An Analysis. *European Journal of Homelessness (Volume 5, 2011)*, 19–39.
- Baer, S., Bittner, M., & Götttsche, A. L. (2010). *Mehrdimensionale Diskriminierung – Begriffe, Theorien und juristische Analyse. Telexpertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes*. https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Expertisen/expertise_mehrdimensionale_diskriminierung_jur_analyse.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- Bauer, A., & Klapfer, K. (2015). Registerbasierte Statistiken. Haushalte. Kalenderjahr 2015. Abgestimmte Erwerbsstatistik 2012. STATISTIK AUSTRIA (Hrsg.), *Schnellbericht 10.22*. Wien.
- Bäumel, J., Brönnner, M., Baur, B., Pitschel-Walz, G., & Jahn, T. (2017). *Die SEEWOLF-Studie: Seelische und körperliche Erkrankungen bei wohnungslosen Menschen*. Lambertus.
- Becker, R. (2013). *Das Leben im Frauenhaus. Ergebnisse einer Befragung zur Zufriedenheit von Bewohnerinnen der Autonomen Frauenhäuser in Nordrhein-Westfalen*. http://www.lag-autonomefrauenhaeusernrw.de/files/2013.11._studie_ruth_becker.pdf
- Beiser, C., & Jancsary, J. (2019). *Statistisch untererfasste Formen von Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit am Beispiel der Bundesländer Vorarlberg, Salzburg und Wien. Zusatzbericht der BAWO zum Bericht der Statistik Austria zur registrierten Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit in Österreich*. Wien.
- Bierschenk, M., & Leischner, S. (2019). Zur Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über den Zensus 2011. *WISTA Wirtschaft und Statistik*, Ausgabe 1/2019, 11–18.
- Bretsch, C., & Lorentz, K. (2019). Präzisionsziele für die Ermittlung der Einwohnerzahl bei der Haushaltsstichprobe im Zensus 2021. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Sonderheft Zensus 2021* (S. 12–22), Wiesbaden.
- Brüchmann, K., Busch-Geertsema, V., Henke, J., Schöpke, S., & Steffen, A. (2022). *Wohnungslose ohne Unterkunft und verdeckt Wohnungslose in Nordrhein-Westfalen. Ergebnisse einer Befragung*. Bremen.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2012). *Migrationshintergrund nach § 281 Abs. 2 SGB II – Grundlagen der Erhebung*. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2017). *Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II. Fachliche Weisungen § 36 SGB II. Örtliche Zuständigkeit*. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2019). *Grundlagen der Datenübermittlung*. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2020). *Grundlagen: Qualitätsbericht. Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II. Version 7.3*. <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Qualitaetsberichte/Grundsicherung-Arbeitsuchende-SGBII/Qualitaetsberichte-Grusi-Arbeitsuchende-SGBII-Nav.html>
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2021a). *Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II. Fachliche Weisungen § 7 SGB II. Leistungsberechtigte*. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2021b). *Weisung 202108006 vom 27.08.2021 – Bewilligung von Leistungen sowie Kranken- und Pflegeversicherungsschutz bei erwerbsfähigen wohnungslosen Leistungsberechtigten*. https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-202108006_ba147135.pdf

- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2021c). *Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit (BeKo)*. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) (2021d). *Anwenderhandbuch YouConnect. Stand 09/2021*. Nürnberg.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W) (2020). *Statistikbericht 2018. Zur Lebenssituation von Menschen in den Einrichtungen und Diensten der Hilfen in Wohnungsnotfällen in Deutschland – Berichtsjahr 2018*. <https://www.bagw.de/de/themen/statistik-und-dokumentation/statistikberichterstattung/statistikberichte-ab-2003.html>
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W) (2021a). *Umsetzung der Istanbul-Konvention – Gewaltschutz für Frauen in der Wohnungsnotfallhilfe. Empfehlung der BAG Wohnungslosenhilfe*. Erarbeitet vom Fachausschuss Frauenkoordination der BAG W und verabschiedet vom Vorstand der BAG W am 17.03.2021. Berlin. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_21_Empfehlung_Gewaltschutz.pdf
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) (2021b). *Statistikbericht. Zu Lebenslagen wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen in Deutschland – Lebenslagenbericht– Berichtsjahr 2019*. <https://www.bagw.de/de/themen/statistik-und-dokumentation/statistikberichterstattung/bersicht.html>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2019). *Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention)*. Berlin. Abgerufen von: <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/122280/78530d3a0f6e36ed3ee8a3d3f0f5bda4/gesetz-zu-dem-uebereinkommen-zur-bekaempfung-von-gewalt-gegen-frauen-istanbul-konvention-data.pdf>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2020). *GREVIO. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland 2020*. Berlin. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/160138/6ba3694cae22e5c9af6645f7d743d585/grevio-staatenbericht-2020-data.pdf>
- Bundesministerium Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (2021). *Kennzahlen zu Lebensbedingungen 2019. Indikatoren für soziale Inklusion in Österreich*. Wien.
- Bundesregierung (07.04.2022). *Beschluss der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 7. April 2022*. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2024136/2b9c8c9e35437cf86f840fab2eb052/2022-04-07-mpk-beschluss-data.pdf?download=1>
- Burkhardt, O., Klemm, K., & Pommerenke, L. (2021). Projektmanagement für den Zensus 2022. *Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg*, 15(1), 52–57.
- Busch-Geertsema, V., Benjaminsen, L., Filipovic-Hrast, M., & Pleace, N. (2014). *Extent and Profile of Homelessness in European Member States. A Statistical Update*. FEANTSA.
- Busch-Geertsema, V. (2018). Die SEEWOLF-Studie: Seelische und körperliche Erkrankungen bei wohnungslosen Menschen. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins*, 9, 465–468.
- Busch-Geertsema, V., Henke, J., & Steffen, A. (2019). *Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung*. Forschungsbericht. Berlin.
- Christlich Demokratische Union, Christlich Soziale Union, Sozialdemokratische Partei Deutschlands (CDU/CSU/SPD) (2018). *Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land*. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. Berlin. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/>

847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1

- Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, Jul., 1991, Vol. 43, No. 6 (Jul., 1991), 1.241–1.299.
- Deecke, J., & Seubert, M.-L. (2021). Vorbefragung an Anschriften mit Sonderbereichen in Berlin und Brandenburg. *Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg*, 15(1), 48–51.
- Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz (2018). *Informationspflichten des Verantwortlichen. Erläuterungen zu Art. 13 und 14 Datenschutz-Grundverordnung. Orientierungshilfe*. München.
- Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) (2022). *Deutscher Kerndatensatz zur Dokumentation im Bereich der Suchtkrankenhilfe. 3.0. Definitionen und Erläuterungen zum Gebrauch*. <https://www.suchthilfestatistik.de/kds/kds-manual.html>
- Deutscher Bundestag (2016): *Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung*. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Drucksache 18/8041 vom 06.04.2016. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2019a). *Sachstand Frauenhäuser in Deutschland*. WD 9 – 3000 – 030/19. <https://www.bundestag.de/resource/blob/648894/7fe59f890d4a9e8ba3667fb202a15477/W D-9-030-19-pdf-data.pdf>
- Deutscher Bundestag (2019b). *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung sowie einer Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen*. Bundestags-Drucksache 19/15651 vom 03.12.2019. Berlin. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/156/1915651.pdf>
- Deutscher Bundestag (2019c). *Berichterstattung weiterentwickeln und alle Wohnungslosen statistisch erfassen (Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN)*. Bundestags-Drucksache 19/15783 vom 10.12.2019. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2019d). *Wohnungs- und Obdachlosigkeit in Deutschland gemeinschaftlich beenden*. (Fraktion der FDP). Bundestags-Drucksache 19/16036 vom 17.12.2019. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2020a). *Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesmeldegesetzes (2. BMGÄndG)*. Bundestags-Drucksache 19/22774. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2020b). *Entwurf eines Gesetzes zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG)*. Bundestagsdrucksache 19/24226 vom 11.11.2020. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2021). *Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften*. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache 19/27425 vom 09.03.2021. Berlin.
- Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (2020a). *Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 13. Januar 2020*. Ausschussdrucksache 19(11)536 vom 10. Januar 2020. Berlin.
- Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (2020b). *Wortprotokoll der 68. Sitzung*. Protokoll-Nr. 19/68. Berlin.
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Deutscher Verein) (2011). *Hinweise des Deutschen Vereins zur Datenübermittlung bei Beratungsleistungen (SGB II und SGB XII)*. <https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2011-hinweise-des->

- deutschen-vereins-zur-datenuebermittlung-bei-beratungsleistungen-sgb-ii-und-sgb-xii-1-1543,271,1000.html
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (Deutscher Verein) (2013, 11. September). *Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern* (DV 17/13).
- Dittrich, S. (2019). Der registergestützte Zensus 2021. Weiterentwicklung des Zensus 2011 und weitere Schritte hin zu einem registerbasierten Zensus. In: Statistisches Bundesamt (Hrsg.). *Sonderheft Zensus 2021* (S. 5–11). Wiesbaden.
- Edgar, B., Harrison, M., Watson, P., & Busch-Geertsema, V. (2007). *Measurement of Homelessness at European Union Level* (Brüssel: European Commission). https://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2007/study_homelessness_en.pdf
- European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) (2007). *ETHOS Light. European typology of homelessness and housing exclusion*. <https://www.feantsa.org/download/fea-002-18-update-ETHOS-Light-0032417441788687419154.pdf>
- Evers, J., & Ruhstrat, E.-U. (2015). *Wohnungslosigkeit in Baden-Württemberg*. https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Publikationen/Bericht_Wohnungslosigkeit_BW_GISS-Studie.pdf
- Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (Hrsg.) (2005). *Gesamtbericht*. Oktober 2005. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/TXT/TXT_05_Forschung_FVGesamtbericht.pdf
- Frauenhauskoordinierung e. V. (FHK) (2016). *Bewohnerinnenstatistik ONLINE – Kurzanleitung*. Berlin. https://www.bs.frauenhauskoordinierung.de/pdf/FHK_Bewohnerinnenstatistik_ONLINE-Kurzanleitung_V3_2016.pdf
- Frauenhauskoordinierung e. V. (FHK) (2020). *Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohner_innen. Bewohner_innenstatistik 2019 Deutschland*. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/FHK-Bewohner_innenstatistik_2019_WEB.pdf
- Frauenhauskoordinierung e. V. (FHK) (2021). *Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohner_innen. Bewohner_innenstatistik 2020 Deutschland*. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Statistik/2021-11-16_FHK_Frauenhausstatistik2020_Langfassung.pdf
- Freier, B., & Mosel, J. (2019). Online First als Leitgedanke für effiziente Primärerhebungen beim Zensus 2021. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Sonderheft Zensus 2021*. Wiesbaden, 46–58.
- Fuchs, S. (2021). *Registerzensus. Lebenszeichenansatz*. Wiesbaden.
- G.I.B. (2021). *INFO_extra*. Bottrop.
- Koch, U., Meyer, T., Deremetz, A., & Rayment-Briggs, D. (2018). *Bedarfsanalyse zur Vorhaltung eines bedarfsdeckenden Angebots an Frauen- und Kinderschutzhäusern und spezialisierten Fachberatungsstellen gegen Gewalt an Frauen in Baden-Württemberg*. Institut für angewandte Sozialwissenschaften Stuttgart. Stuttgart. https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gegen_Gewalt_an_Frauen/IfaS-Bedarfsanalyse_2018_Abschlussbericht.pdf
- Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (2016). *Beschluss der Ministerinnen und Minister. TOP II.30. Wiedereingliederung entlassener Strafgefangener als gesamtgesellschaftliche*

- Aufgabe*. http://www.slvsr.org/wp-content/uploads/2017/02/2016-top_ii.30_-_wiedereingliederung_entlassener_strafgefangener.pdf
- Körner, T., Krause, A., & Ramsauer, K. (2019). Anforderungen und Perspektiven auf dem Weg zu einem künftigen Registerzensus. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Sonderheft Zensus 2021*, Wiesbaden, 74–87.
- Krause, A., & Meinke, I. (2021). *Vorstellung Einrichtungsregister. Fokus: Ermittlung von Wohnungslosen / Obdachlosen*. Wiesbaden.
- Kotlenga, S., & Nägele, B. (2020). *Unterstützungsbedarfe gewaltbetroffener Frauen in Frauenhäusern. Befragung von Frauenhausbewohnerinnen und Fachkräften in Niedersachsen – Methoden, Befunde und Ansätze zur Weiterentwicklung des Hilfesystems*. Forschungsbericht im Rahmen des Bundesmodellprojekts „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“. Göttingen. Abgerufen von: https://prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Frauenhaeuser_Nds_Bedarfsanalyse_Zoom_Jan2020.pdf
- Kotlenga, S., Gabler, A., Nägele, B., Pagels, N., & Sieden, M. (2021). *Abschlussbericht. Bedarfsanalyse des Hilfeangebotes für gewaltbetroffene Frauen in Schleswig-Holstein*. Erstellt im Auftrag des Landes Schleswig-Holstein. Göttingen. https://prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Abschlussbericht_Bedarfsanalyse_Hilfeangebot_gewaltbetroffene_Frauen_in_Schleswig-Holstein.pdf
- Krennerich, M. (2021). *Wahlrecht von wohnungslosen Menschen. Rechtliche, organisatorische und politische Bedingungen der Wahlrechtsnutzung durch wohnungslose Menschen*. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.). Berlin. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Wahlrecht_von_wohnungslosen_Menschen.pdf
- Laier, T., & Süßmuth, W. (2021). *Bundesmeldegesetz. Kommentar*. 2. Aufl., 9. Lfg. Juni 2021. 39. Aufl. Stuttgart.
- Massih-Tehrani, N., & Reichert, A. (2019). *Die Haushaltegenerierung im Zensus 2021*. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Sonderheft Zensus 2021*, Wiesbaden, 36–45.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW) (Hrsg.) (2019). *Handreichung Wohnungsnotfallhilfen im SGB II*. Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW) (Hrsg.) (2021). *Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2020 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen*. Düsseldorf.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2013). *Arbeitshilfe Bedarfe für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II*. 6. Auflage. Stand 1. September 2013 <https://www.mags.nrw/broschuerenservice>.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS NRW) (2016). *Integrierte Wohnungsnotfall-Berichterstattung 2015 in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen*. Düsseldorf.
- Müller-Ehler, C., & Thevissen, F. (2020). Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. *Informationsdienst Straffälligenhilfe*, 2, 20–21.
- Normenkontrollrat (2021). *Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKR-G. Entwurf eines Gesetzes zur Erprobung von Verfahren eines Registerzensus und zur Änderung statistikrechtlicher Vorschriften*. NKR-Nr. 5408, BMI. Berlin.

- Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (RatSWD) (2016). *Empfehlungen des RatSWD zum Zensus 2021 und zu späteren Volkszählungen*. RatSWD Output 2(5). Berlin.
- Ratzka, M., & Kämper, A. (2019). *Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte in 2018 in Hamburg*. Auswertungsbericht im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration. Bielefeld.
- Roggenthin, K., & Ackermann, C. (2019): Lebens- und Problemlagen straffällig gewordener Menschen und ihrer Familien. *Informationsdienst Straffälligenhilfe*, 2/2019, 9–17.
- Runder Tisch von Bund Ländern und Kommunen „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ (2021). *Schutz und Beratung bei Gewalt bundesweit sicherstellen – Gemeinsame Position für eine bundesgesetzliche Regelung*. Berlin. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/181770/42adedc8c3bbd1713416b8e09a687a91/positionspapier-runder-tisch-gewalt-an-frauen-data.pdf>
- Schindel, D., Klwyer, C., & Schenk, L. (2020). Somatische Erkrankungen Wohnungsloser in Deutschland. Ein narratives Literaturreview der Jahre 2009–2019. *Bundesgesundheitsblatt* 2020, 63, 1.189–1.202.
- Schreiter, S., Bempohl, F., Krausz, M., Leucht, S., Rössler, W., Schouler-Ocak, M., & Gutwinski, S. (2017). Prävalenzen psychischer Erkrankungen bei wohnungslosen Menschen in Deutschland. *Deutsches Ärzteblatt, Int* 2017, 114, 665–672.
- Schröter, M. (2021). *Registermodernisierung als Grundlage der Verwaltungsdigitalisierung*. Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (Hrsg.), Eschborn. <https://www.awv-net.de/aktuelles/meldungen/registermodernisierung-als-grundlage-der-verwaltungsdigitalisierung.html?changelang=1>
- Schwarzkopf, L., Künzel, J., Murawski, M., & Specht, S. (2021). *Suchthilfe in Deutschland 2020. Jahresbericht der Deutschen Suchthilfestatistik (DSHS)*. München. <https://www.suchthilfestatistik.de/publikationen/jahresberichte.html>
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Freie Demokratische Partei (SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP) (2021): *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP)*. Berlin.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hrsg.) (2019). *Sonderheft Zensus 2021*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020a). *Strafvollzug – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.1.* Fachserie 10 Reihe 4. Stand: 21.06.2021.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021a). *Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen. Fachinformation zur Statistik ab Berichtsjahr 2022*. Stand: 16.09.2021, Version 2.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021b). *Qualitätsbericht. Empfänger von Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung*.
- Statistisches Bundesamt (Destatis) (2021c). *Qualitätsbericht. Statistik der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt (ohne Kurzeitempfänger)*. Empfänger am 31.12. des Jahres.
- Steffen, A., & Henke, J. (2018). *Strategien sozialräumlicher Integration von Wohnungslosen. Eine Kurzepertise*. Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (Hrsg.), FGW-Studie Integrierende Stadtentwicklung Vol. 05. Düsseldorf.

- Tümmler, T., & Meinke, I. (2019). Aufbau des Qualitätsmanagements für den Zensus 2021. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Sonderheft Zensus 2021*. Wiesbaden, 59–73.
- Warschofsky, M., Wagenknecht, L., & Lowiec, D. (2020). Wieviel Register steckt im Zensus 2021? Die Nutzung von Verwaltungsdaten bei der kommenden Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung. *Zeitschrift für amtliche Statistik Berlin Brandenburg 2020 (1)*, 18–22.

Rechtliche Quellen

- Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Bundesmeldegesetzes (BMGVvV) vom 28. Oktober 2015, BAnz AT 30.10.2015 B2
- Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) vom 30. Juni 1993 (BGBl. I S. 2022), zuletzt geändert durch Artikel 18 des Gesetzes vom 10. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5162)
- Aufenthaltsgesetz (AufenthG) vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Gesetz vom 09. Juli 2021 (BGBl. I S. 2467)
- Bundesmeldegesetz (BMG) vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591)
- Europäische Kommission (2017). *Durchführungsverordnung (EU) 2017/543 der Kommission vom 22. März 2017 zur Festlegung der Regeln für die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über Volks- und Wohnungszählungen in Bezug auf die technischen Spezifikationen für die Themen sowie für deren Untergliederungen*. Brüssel.
- Europäisches Parlament (2020). *Senkung der Obdachlosenquoten in der Europäischen Union. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. November 2020 zur Senkung der Obdachlosenquoten in der EU (2020/2802(RSP))*. Europäisches Amtsblatt C 425/2 vom 20.10.2021.
- Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) –Arbeitsförderung – vom 24. März 1997 (BGBl. I S. 594), zuletzt geändert durch Artikel 12a des Gesetzes vom 10. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5162)
- Fünftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB V) – Krankenversicherung – vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2477), zuletzt geändert durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5162)
- GKV-Spitzenverband als Spitzenverband Bund der Krankenkassen und als Spitzenverband Bund der Pflegekassen, Kassenärztliche Bundesvereinigung, Deutsche Krankenhausgesellschaft e. V. (GKV, KBV & DKG) (2021). *Rahmenvertrag über ein Entlassmanagement beim Übergang in die Versorgung nach Krankenhausbehandlung nach ³ 39 Absatz 1a SGB V (Rahmenvertrag Entlassmanagement) in der Fassung der 7. Änderungsvereinbarung vom 24.11.2021*. https://www.kbv.de/media/sp/Rahmenvertrag_Entlassmanagement.pdf
- Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW), Bekanntmachung der Neufassung vom 14. Juli 1994.
- Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen (Gewaltschutzgesetz – GewSchG) vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3513), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3513)
- Gesetz zur Durchführung des Zensus im Jahr 2022 (Zensusgesetz 2022 – ZensG 2022) vom 26. November 2019 (BGBl. I S. 1851), geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2675).

- Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG), vom 28. März 2021. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 14 (BGBl I S. 591).
- Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung (Identifikationsnummerngesetz – IDNrG); vom 28. März 2021 (BGBl. I S. 591), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I, S. 2250).
- Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG), vom 28. März 2021 (BGBl I, S. 591).
- Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3.122, 3.138), zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I, S. 2.250).
- Gesetz zur Vorbereitung eines registergestützten Zensus einschließlich einer Gebäude- und Wohnungszählung 2021 (Zensusvorbereitungsgesetz 2021 – ZensVorbG 2021), vom 3. März 2017 (BGBl. I S. 388).
- Niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) in der Fassung vom 28. Oktober 2006. Gesamtausgabe in der Gültigkeit vom 15.10.2010 bis 31.10.2011, ergänzt bzw. inhaltlich geändert durch Regelungen des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576) und durch Artikel 5 (Übergangsvorschriften) des Gesetzes vom 17. Dezember 2010 (Nds. GVBl. S. 576)
- Strafgesetzbuch (StGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. November 2021
- Thüringer Verordnung zur Förderung von Frauenhäusern und Frauenschutzwohnungen (Thüringer Frauenhausförderverordnung –ThürFHFöVO–) vom 7. Dezember 2007
- Zehntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) – Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz – in der Fassung vom 18. Januar 2001 (BGBl. I S. 130), zuletzt geändert durch Gesetz vom 09. Juli 2021 (BGBl. I S. 2467)
- Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) – Grundsicherung für Arbeitsuchende – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. Mai 2011 (BGBl. I S. 850, 2094), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 22. November 2021 (BGBl. I S. 4906)
- Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3022, 3023), zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 10. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5162)

Anhang 1: Übersicht über das Erhebungsprogramm

| Gespräch/Interview | Anzahl Personen | Institution/Funktion Gesprächspersonen |
|--|-----------------|--|
| Workshop Gewaltschutz | 3 | Frauenhauskoordinierung e. V. ZIF – Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V. |
| Workshop SGB II | 11 | Bundesagentur für Arbeit, CF3, Statistik/Arbeitsmarkt-berichterstattung Bundesagentur für Arbeit, Geschäftsbereich Arbeitsmarkt, Schwerpunkt Jobcenter BMAS, Referat IIa3, Arbeitsmarktstatistik BMAS, Referat IIc3, Leistungen zum Lebensunterhalt SGB II Jobcenter Frankfurt/Main, Teamleiter Jobcenter Mitte Jobcenter Dortmund, Team besondere Lebenslagen Jobcenter Recklinghausen, Jobcenterleitung Regionaldirektion Sachsen-Anhalt/Thüringen, Bereich Leistung SGB II Stadt Köln, Amt für Soziales, Arbeit und Senioren, ResoDienste |
| Workshop SGB XII | 16 | BMAS, Referat Vb1, Sozialhilfe BMAS, Referat Vb2, Asylbewerberleistungsgesetz Deutscher Städtetag, Referat für Wohnungswesen, Dez. Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, Referat 21 – Teilhabe und Soziales Landeshauptstadt Düsseldorf, Amt für Migration und Integration/Abt. Leistung und Unterbringung Landeshauptstadt Stuttgart, Sozialamt, Abteilung Sozialplanung, Sozialberichterstattung und Förderung Stadt Dinslaken, Büro für Wohnungsnotfälle Stadt Frankfurt, Obdachlosenunterbringung Stadt Dresden, Geschäftsbereich Arbeit, Soziales, Gesundheit und Wohnen, Sozialamt Stadt Solingen, Abteilung Statistik und Zensus Stadt Ulm, Abteilung Soziales Statistisches Bundesamt, Statistik untergebrachter wohnungsloser Personen Leistungen der Sozialhilfe Softwareanbieter, Fachberater Sozialrechtssoftware Softwareanbieter, Geschäftsführer Sozialbehörde, Abteilung Sozialstatistiken und Fachliche Leitstelle Care Cost Manager |
| Workshop Erfassungsmöglichkeiten im Meldewesen | 7 | Amt für Statistik Berlin-Brandenburg Stadt Düsseldorf, Amt für Statistik und Wahlen Stadt Solingen, Bürgerservice, Sicherheit und Ordnung, Statistikstelle Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt), AG Methodik Verband Deutscher Städtestatistiker (VDSt), AG Bevölkerung Verbund kommunales Statistisches Informationssystem (KOSIS), HHSTAT-Betreuende Stelle |

Anhang 1: Übersicht über das Erhebungsprogramm

| Gespräch/Interview | Anzahl Personen | Institution/Funktion Gesprächspersonen |
|--|------------------------|---|
| Workshop Registerbasierter Zensus | 6 | Statistisches Bundesamt (Destatis) Gruppe H1 Gesundheit, Soziales Statistisches Bundesamt (Destatis), Projekt Registerzensus – Bevölkerung Statistisches Bundesamt (Destatis), Projekt Registerzensus – Gebäude und Wohnungen |
| Experteninterview Gewaltschutzeinrichtungen | 1 | Wissenschaftlerin |
| Experteninterview Gewaltschutzeinrichtungen | 1 | Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR), Monitoringstelle gegen Gewalt an Frauen |
| Hintergrundgespräche Frauenhäuser | 2 | Leitungen Frauenhäuser |
| Hintergrundgespräch Justizstatistik | 1 | Ministerium der Justiz des Landes Nordrhein-Westfalen |
| Hintergrundgespräch Justizstatistik | 1 | Kriminologischer Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen |
| Hintergrundgespräch Justizstatistik | 1 | Sozialdienst im Justizvollzug des Landes Nordrhein-Westfalen |
| Hintergrundgespräch Justizstatistik | 1 | Leitung einer Justizvollzugsanstalt in einem Stadtstaat |
| Hintergrundgespräch Justizstatistik | 1 | Übergangsmanagement des Diakonischen Werkes für eine Justizvollzugsanstalt in einem Flächenland |
| Hintergrundgespräch Justizstatistik | 1 | Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen, Europäischer Sozialfonds |
| Hintergrundgespräch Justizstatistik | 2 | Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter der Länder |
| Hintergrundgespräch Justizstatistik | 1 | Diakonisches Werk Rheinland-Westfalen-Lippe e. V. |
| Hintergrundgespräch Personen im Gesundheitssystem | 1 | Sozialdienst einer psychosomatischen Klinik in Nordrhein-Westfalen |
| Hintergrundgespräch Personen im Gesundheitssystem | 1 | LVR-Institut für Versorgungsforschung |
| Experteninterview Personen im Gesundheitssystem | 2 | Sozialdienst der Psychiatrie, Universitätsklinikum |
| Experteninterview Personen im Gesundheitssystem | 1 | Therapeutischer Leiter einer Fachklinik für Abhängigkeitserkrankungen |
| Experteninterview Personen im Gesundheitssystem | 2 | Fachreferentin Wohlfahrtsverband, Leitung Einrichtung für kranke Wohnungslose |
| Experteninterview Personen im Gesundheitssystem | 1 | Leitung Sozialdienst, Universitätsklinikum |
| Experteninterview Personen im Gesundheitssystem | 1 | Leitung Sozialdienst, privater Klinikbetreiber |
| Experteninterview Personen im Gesundheitssystem | 1 | Leitung Adaptionseinrichtung |
| Telefonische Kurzabfrage Personen im Gesundheitssystem | 1 | Sozialdienst Universitätsklinik |
| Telefonische Kurzabfrage Personen im Gesundheitssystem | 1 | Sozialdienst Psychiatrie, privater Klinikbetreiber |
| Telefonische Kurzabfrage Personen im Gesundheitssystem | 1 | Aufnahme, psychosomatische und psychiatrische Abteilung, privater Klinikbetreiber |

Anhang 1: Übersicht über das Erhebungsprogramm

| Gespräch/Interview | Anzahl Personen | Institution/Funktion Gesprächspersonen |
|---|--------------------|--|
| Telefonische Kurzabfrage Personen im Gesundheitssystem | 1 | Sozialdienst, Städtisches Krankenhaus |
| Telefonische Kurzabfrage Personen im Gesundheitssystem | 1 | Sozialdienst psychiatrische Abteilung, Universitätsklinik |
| Telefonische Kurzabfrage Personen im Gesundheitssystem | 1 | Leitung Sozialdienst, privater Klinikbetreiber |
| Hintergrundgespräch Geflüchtete | 1 | Regierung Niederbayern |
| Hintergrundgespräch Geflüchtete | 3 | Kreisangehörige Mittelstadt in Bayern Kreisangehörige Kleinstadt in Bayern |
| Hintergrundgespräch Geflüchtete | 4 | Landgemeinde in Brandenburg Kreisangehörige Kleinstadt in Brandenburg Kreis in Brandenburg |
| Hintergrundgespräch Geflüchtete | 1 | Kreisfreie große Großstadt in Hessen |
| Hintergrundgespräch Geflüchtete | 3 | Kreisangehörige Kleinstadt in Mecklenburg-Vorpommern Kreisangehörige Mittelstadt in Mecklenburg-Vorpommern Kreis in Mecklenburg-Vorpommern |
| Hintergrundgespräch Geflüchtete | 4 | Kreisfreie große Großstadt in Nordrhein-Westfalen Kreisfreie kleine Großstadt in Nordrhein-Westfalen |
| Hintergrundgespräch Geflüchtete | 2 | Kreisangehörige Verbandsgemeinde in Rheinland-Pfalz Kreisangehörige Mittelstadt in Rheinland-Pfalz |
| Hintergrundgespräch Geflüchtete | 1 | Kreisangehörige Mittelstadt in Sachsen |
| Hintergrundgespräch Geflüchtete | 1 | Kreis in Sachsen-Anhalt |
| Hintergrundgespräch Geflüchtete | 1 | Kreisangehörige Mittelstadt in Schleswig-Holstein |
| Hintergrundgespräch Geflüchtete | 1 | Kreisangehörige Verwaltungsgemeinschaft in Thüringen |
| Hintergrundgespräch, Erfassungsmöglichkeiten im SGB XII | 1 | Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Inklusionsamt Soziale Teilhabe XII |
| Hintergrundgespräch Meldewesen | 1 | Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Referat VII2, Meldewesen |
| Hintergrundgespräch Erfassungsmöglichkeiten im Meldewesen | 1 | IT.NRW, Servicebündel Bevölkerung, Wahlen & Soziales |
| Hintergrundgespräch Registergestützter Zensus | 1 | IT.NRW, Servicebündel Zensus |
| Hintergrundgespräche Erfassung Wohnungslosigkeit in Österreich | 3 | Bundesanstalt Statistik Österreich Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe Österreich |

Anhang 2: Im Begleitkreis vertretene Institutionen

| | |
|----------------------------|--|
| Bundesministerien: | Bundesministerium für Arbeit und Soziales (SGB II), Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend |
| Statistisches Bundesamt | |
| Länder: | Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration der Hansestadt Hamburg, Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung des Landes Rheinland-Pfalz, Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie, Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin, Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales, Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg, Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg |
| Kommunale Spitzenverbände: | Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund |
| Fach-/Wohlfahrtsverbände: | Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Evangelischer Fachverband Existenzsicherung und Teilhabe, Katholische Arbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, Deutscher Caritasverband, Der Paritätische, Arbeiterwohlfahrt, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, FEANTSA, Selbstvertretung Wohnungsloser |
| Forschung: | Alice Salomon Hochschule Berlin, Universität Hamburg |

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.