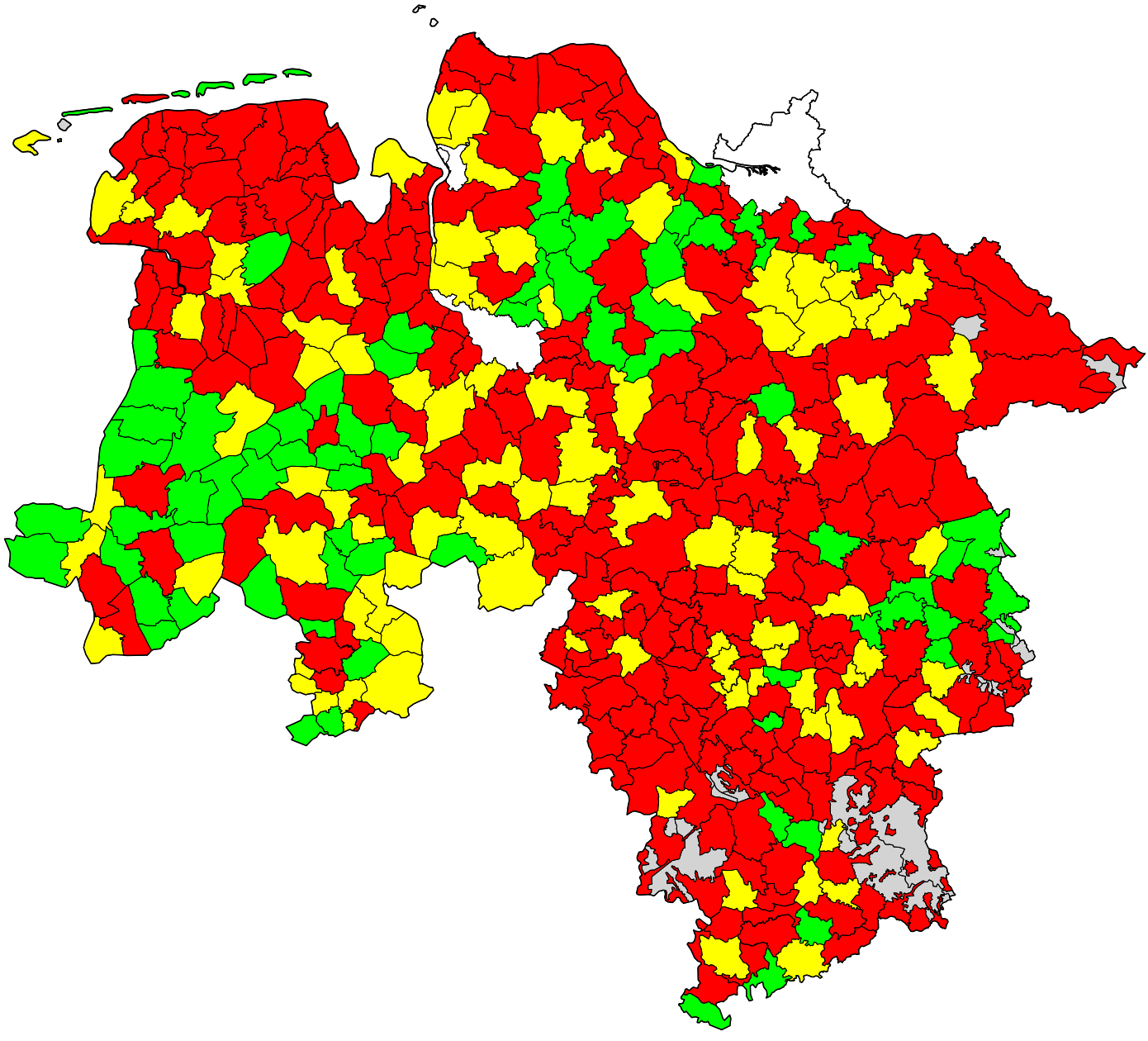


Anlagenbericht der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (LAG FW) zum HSBN-Bericht 2015

Thema: Wohnungslosenhilfe in Niedersachsen

LAG·FW

Freie Wohlfahrtspflege in Niedersachsen

Inhalt

Impressum 2
Vorwort 4

1. Einleitung 6

2. Die Entstehung von Wohnungslosigkeit 7
2.1. Prekäre Wohnsituationen 8
2.2. Auf dem Weg in die Wohnungslosenhilfe 9
2.3. Im Hilfesystem 10
2.4. Auf dem Weg in die Normalität 13
2.5. Zurück in der Normalität 13

3. Die Zahl der Wohnungslosen in Niedersachsen 14
3.1. Aktuelle niedersächsische Regionalstudie:
Sozialbericht 2015 der Region Hannover 15
3.2. Aktuelle Nds. Regionalstudie:
Stichtagserhebung 31.10.2014 der ZBS-Regionalvertretung Oldenburg 16

4. Die Ergebnisse der Wohnungslosenhilfe 17

5. Handlungsbedarf 19

Anhang: Ungelöste Statistische Probleme 20
a. Untererfassung 20
b. Mehrfacherfassung 21
c. Mangelnde Vergleichbarkeit 21
d. Unterschiedliche Definitionen 21
e. Fehlendes Interesse an einer Bundesstatistik 25
f. Mischung von Bestands- und Verlaufszahlen 26
g. Das Problem der Aufenthaltsdauer 26
h. Vernachlässigung der Bedarfsstatistik 27
i. Amtliche Statistik 27
j. Fehlende Wirkungs- und Ursachenforschung 27

Literatur 28

Impressum

Herausgeber:
Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung
www.ms.niedersachsen.de

Verantwortlich:
Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (LAG FW) Niedersachsen
Text: Dr. Peter Szynka (Expertenkreis Wohnungslosenhilfe der LAG FW)

Abbildung Deckblatt:
Landesamt für Statistik Niedersachsen
www.statistik.niedersachsen.de

Hannover, Juni 2015

Vorwort

Sozialpolitik sollte darin bestehen, jedermann die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Alle Stellen, die dieses Ziel unterstützen, sollten dabei zusammenarbeiten. Das gilt insbesondere für die Träger der Sozialhilfe und die Träger der Freien Wohlfahrtspflege.

Ein Beispiel für diese Zusammenarbeit ist die Handlungsorientierte Sozialberichterstattung Niedersachsen (HSBN). Hier ist vereinbart worden, dass dem jährlichen Bericht der Landesregierung ein thematischer Beitrag der Freien Wohlfahrtspflege hinzugefügt werden soll. In diesem Jahr hat die Lenkungsgruppe das Thema Wohnungslosenhilfe ausgewählt.

Die Handlungsorientierte Sozialberichterstattung soll durch Sammlung und Interpretation von Daten die Grundlage für eine landesweite Sozialplanung erarbeiten. Diese soll sich auf Fakten stützen können, damit „jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise umfassend und zügig erhält“ und dass „soziale Dienste rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen“ (SGB I, § 17).

Es mag an der Überschaubarkeit der Trägerlandschaft im Arbeitsbereich Wohnungslosenhilfe liegen, dass es hier seit einigen Jahren eine landesweite Statistik gibt. Die Daten werden von den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege erhoben und von der Zentralen Beratungsstelle Niedersachsen aufgearbeitet. Vom Niedersächsischen Sozialministerium werden gleichzeitig Daten aus den kommunalen Obdachlosenunterkünften erhoben, die wiederum zusammengeführt mit den Daten der Freien Wohlfahrtspflege den beachtenswerten Anfang einer landesweiten Statistik zum Thema „Wohnungslosigkeit in Niedersachsen“ ergeben. Eine vergleichbare Statistik gibt es in anderen Arbeitsbereichen der freien oder öffentlichen Wohlfahrtspflege noch nicht und nur wenige Bundesländer haben ähnliches vorzuweisen.

Während der Leser im ersten Teil des Berichts einen Überblick über die aktuelle Datenlage gewinnen kann, sind die statistischen Probleme, die von Spezialisten bei der Weiterentwicklung der Datengrundlage zu lösen sind, im Anhang aufgehoben.

Dem Autor und seinen Ratgebern gilt der Dank der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege in Niedersachsen e.V.

Hannover, den 19. Mai 2015

1. Einleitung

Insbesondere in den Fußgängerzonen unserer Städte nehmen die Bürgerinnen und Bürger das Problem der Wohnungslosigkeit wahr. Gleichwohl wissen wir nur wenig und oftmals nichts Genaues über diese Menschen. Wo kommen sie her, wie viele sind es und wie kann man ihnen helfen?

Im Rahmen der Zielvereinbarungsgespräche im Jahre 2011 kamen das Niedersächsische Sozialministerium, Vertreter der Kommunen und kommunalen Spitzenverbände, Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege und Mitarbeiter der Zentralen Beratungsstelle Niedersachsen überein, die Zahl der Wohnungslosen in Niedersachsen festzustellen und so weit möglich durch geeignete Maßnahmen zu senken.

Der folgende Bericht handelt von den wohnungslosen Mitbürgern in Niedersachsen und der Art und Weise wie sie gezählt werden, wie ihre Probleme erfasst werden, welche Schwierigkeiten dabei bestehen und wie ihnen geholfen wird.

Wohnungslosigkeit ist ein komplexes Problem mit zahlreichen Facetten. Nicht alles, was wert wäre berichtet zu werden, kann in diesem Bericht dargestellt werden. Es bestehen Lücken in den Daten und ein Teil der Darstellung beruht auf Vermutungen und Schätzungen. Es ist daher vor allem ein Bericht über die aktuelle Datenlage zu diesem sozialpolitisch brisanten Problem. Als Teil der Handlungsorientierten Sozialberichterstattung in Niedersachsen (HSBN) enthält er Vorschläge wie die Erhebung planungsrelevanter Daten zu diesem Problem verbessert werden kann.

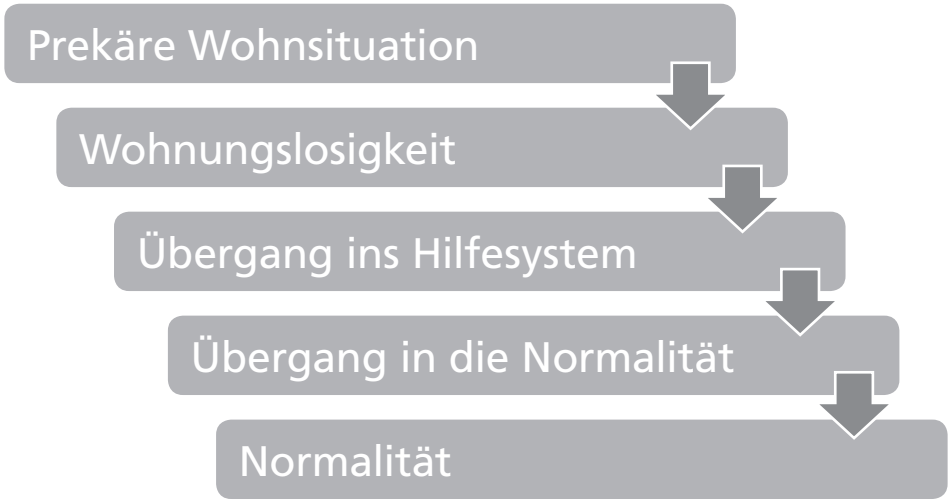
Eine Entwurfsfassung dieses Berichts wurde ausgewählten Experten vorgelegt mit der Bitte Anmerkungen zu machen. Viele dieser Anmerkungen sind in den Bericht eingeflossen. Wir bedanken uns für die konstruktive Kritik. Alle verbliebenen Irrtümer gehen aber auf das Konto des Verfassers. Aufgrund der besseren Lesbarkeit verwenden wir der Einfachheit halber nur die männliche Form. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

2. Die Entstehung von Wohnungslosigkeit

Die Frage zu beantworten, wie Wohnungslosigkeit entsteht, ist sehr schwierig. Das Sozialgesetzbuch (§§ 67 f. SGB XII) geht davon aus, dass die Ursachen von besonderen sozialen Schwierigkeiten – und hierzu zählt Wohnungslosigkeit – in nachteiligen äußeren Umständen oder in der Person der Hilfesuchenden liegen. Man kann auch davon ausgehen, dass es entweder ein einschneidendes Ereignis oder eine Reihe von Ereignissen ist, die im Leben eines Einzelnen zu Wohnungslosigkeit führen. Jede Erstberatung mit dem Sozialarbeiter reflektiert die Ursachen für einen konkreten Fall und gleicht einer Revision des bisherigen Lebens des Klienten. In den Aufnahmegesprächen treten Dinge zutage, die zur Wohnungslosigkeit geführt haben. Vielleicht ist in der Familie etwas verkehrt gelaufen, in der Schule, bei der Berufsfindung, im Berufsleben oder in der Partnerwahl. Vielfach gibt es gesundheitliche Probleme, Probleme der Bildung und Ausbildung.

Manche Klienten haben darüber hinaus negative Erfahrungen mit Behörden oder nicht gelungener Sozialer Arbeit. Viele Klienten der Wohnungslosenhilfe haben Erfahrungen in der Jugendhilfe, mit der Psychiatrie, mit Gerichten, mit den Jobcentern. Diese persönlichen Geschichten sind vielfach tragische Beispiele des menschlichen Scheiterns an der Welt und an sich selbst. Letztes Glied in dieser Kette der Sozialen Arbeit ist die Wohnungslosenhilfe.

Wir erläutern die Entstehung von Wohnungslosigkeit und deren Überwindung anhand des folgenden Prozessmodells:



- Die erste Phase beschreibt Armutslagen, die prekäres Wohnen verursachen und Wohnungslosigkeit begünstigen.
- Die zweite Phase beschreibt die Zugänglichkeit des Hilfesystems, die Filter und behördlichen Prüfungen, die auf dem Weg in die Wohnungslosenhilfe zu durchlaufen sind. Diese sind in den Vorschriften des SGB XII und den Ausführungsbestimmungen der Länder niedergelegt. Hinzu kommen noch spezielle Fallsteuerungsverfahren der Kommunen.
- Die dritte Phase ist das eigentliche Hilfesystem mit seinen präventiven, ambulanten, stationären und nachgehenden Angeboten.
- Die vierte Phase beschreibt die nötigen, aber oftmals fehlenden Ressourcen um wieder in die Normalität zurückkehren zu können.
- Die fünfte Phase beschreibt die Normalität, die Anforderung der modernen Gesellschaft, sich selbst und ohne fremde Hilfe auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt versorgen zu können. Diese Normalität birgt weiterhin Risiken und kann prekär bleiben.

Von linearen Entwicklungen, die alle in die Normalität führen, kann leider nicht ausgegangen werden. Viele Menschen verbleiben im Hilfesystem, da der Arbeits- und Wohnungsmarkt nur eine bestimmte Aufnahmebereitschaft zeigt. Viele Wege führen auch aus einer Normalität wieder heraus und zurück in die prekären Verhältnisse, wie sie am Anfang des Prozessmodels beschrieben wurden.

2.1. Prekäre Wohnsituationen

Im Folgenden werden nur einige Beispiele für Problemlagen beschrieben, die Wohnungslosigkeit begünstigen. Wohnungslosigkeit entsteht aus unterschiedlichsten Gründen. Die Liste ist nicht vollständig. Häufig treffen mehrere Umstände zusammen, die Wohnungslosigkeit begünstigen. Im folgenden Abschnitt werden beispielhaft einige prekäre Lebenssituationen beschrieben, für die mehr oder weniger belastbare Zahlen vorliegen.

Armut und Armutsgefährdung

Das Statistische Bundesamt berichtet in seiner Pressemitteilung Nr. 454 vom 16.12.2014, dass die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen in der Bundesrepublik auf 20,3 % angestiegen sei. Die Zahl derer, die unter erheblichen materiellen Entbehrungen leiden, liegt bei 5,4 %. „Unter materiellen Entbehrungen leidend“, bedeutet nach europäischen Definitionen, dass in der Selbsteinschätzung eines Haushalts mindestens vier der folgenden neun Kriterien erfüllt sind:

1. Finanzielles Problem, die Miete oder Rechnungen für Versorgungsleistungen rechtzeitig zu bezahlen.
2. Finanzielles Problem, die Wohnung angemessen heizen zu können.
3. Finanzielles Problem, unerwartete Ausgaben in einer bestimmten Höhe aus eigenen finanziellen Mitteln bestreiten zu können.
4. Finanzielles Problem, jeden zweiten Tag Fleisch, Fisch oder eine gleichwertige vegetarische Mahlzeit einnehmen zu können.
5. Finanzielles Problem, jährlich eine Woche Urlaub woanders als zu Hause zu verbringen.
6. Fehlen eines Pkw im Haushalt aus finanziellen Gründen.
7. Fehlen einer Waschmaschine im Haushalt aus finanziellen Gründen.
8. Fehlen eines Farbfernsehgeräts im Haushalt aus finanziellen Gründen.
9. Fehlen eines Telefons im Haushalt aus finanziellen Gründen.

„Ungesichertes Wohnen“ und „Ungenügendes Wohnen“

Kathrin, 32 Jahre
lebte mit einem älteren Mann zusammen und plante eine Familie. Nach einem Streit trennte sich das Paar und Kathrin lebte zunächst bei einer Freundin. Als deren Freund einzog, musste sie die Wohnung verlassen und fand sich auf der Straße wieder. Inzwischen hat sie ein Zimmer und macht eine Ausbildung.

Die Bundesnetzagentur schrieb in ihrem Monitoring - Bericht vom 14.11.2014, dass die Unterbrechungen bei der Gasversorgung wegen nicht nachgekommener Zahlungsverpflichtungen der Kunden im Bundesgebiet von 33.595 im Jahr 2011 auf 45.890 im Jahr 2013 gestiegen sind. Unterbrechungen der Energieversorgung können zur Kündigung der Mietsache führen. In jedem Fall fällt eine dunkle und/oder ungeheizte Wohnung in unsere Kategorie des ungenügenden Wohnens. Noch dramatischer sieht es bei den durchgeführten Stromabschaltungen aus. Hier stieg die Zahl von 312.059 auf 344.798.

SGB II - Sanktionen

Die Bundesagentur für Arbeit berichtet in ihrer Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II für September 2014 von einem Bestand von 13.507 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion in Niedersachsen. Leistungsberechtigte können bei feh-

lender Mitwirkung und Meldeversäumnissen mit einer Kürzung ihrer Bezüge belegt werden. Die durchschnittliche Kürzung betrug dabei 20,3 %. Das entspricht einer Höhe von 109,80 Euro. Bei Leistungsberechtigten unter 25 Jahren sogar 127,10 Euro. Insgesamt wurden 4,8 % der Männer und 2,0 % der Frauen mit mindestens einer Sanktion belegt. Bei den unter 25-Jährigen waren es sogar 8,9 %. In Niedersachsen betraf dies im September 2014 insgesamt 1233 Fälle. Darüber hinaus gab es im Jahresdurchschnitt 2014 insgesamt 402 vollsanktionierte junge Erwachsene unter 25 Jahren. Bei vollsanktionierten übersteigt die Höhe des Sanktionsbetrages die Höhe des Leistungsanspruches, d.h. es liegt eine komplette Leistungskürzung vor. Den Höchststand in Niedersachsen hatten die Komplettsanktionen mit 717 Fällen im Jahresdurchschnitt 2010 (Bundesagentur für Arbeit).

Dennis, 25 Jahre:
Seine Eltern ließen sich scheiden als er dreizehn war. Er schwänzte die Schule und hat keinen qualifizierten Hauptschulabschluss. Er lebte von Gelegenheitsarbeiten, rutschte zeitweise ab ins Drogenmilieu. Das Jobcenter bot ihm an, den Schulabschluss nachzuholen. Er brach die Maßnahme ab und lebte wieder von Gelegenheitsarbeiten. Später bezog er Leistungen vom Jobcenter, die ihm aber wegen Meldeversäumnissen gestrichen wurden. Er machte Schulden. Der Strom in seinem Zimmer ist bereits abgeschaltet, eine Räumungsklage läuft.

Aus institutioneller Unterbringung ungesichert entlassen
An der Universität Hildesheim findet derzeit ein Forschungsprojekt über sog. Care Leavers statt. Der Begriff Care Leavers bezeichnet junge Menschen, die aus der Jugendhilfe entlassen werden. Professor Nüsken beklagt die Datenlage in der Bundesstatistik. Die letzten brauchbaren Daten für den Übergang von der Jugendhilfe in die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten stammen aus dem Jahre 2009. Demnach wurden in der Bundesstatistik 6531 Fälle verzeichnet.[1]

Für die aus Haft und Krankenhausunterbringung ungesichert Entlassenen fehlen jegliche Zahlen. Der Justizvollzug, Suchtkrankenhäuser und Psychiatrische Kliniken verfügen in Niedersachsen jedoch inzwischen über ausgearbeitete Systeme der Krankenhaussozialarbeit, der Nachbetreuung und des Übergangsmanagements, die zum Teil mit eigenen Wohnmöglichkeiten für ehemalige Klienten ausgestattet sind.

2.2. Auf dem Weg in die Wohnungslosenhilfe

Wenn man wohnungslos oder von Wohnungslosigkeit bedroht ist, kann man Beratung und persönliche Hilfe in Anspruch nehmen. Niedersachsen verfügt über ein landesweit ausgebautes, flächendeckendes System ambulanter Beratungsstellen. In jedem Landkreis und in jeder kreisfreien Stadt findet sich ein solches Angebot. Hilfesuchende können im Basisangebot wichtige Informationen erhalten und ihre Probleme ansprechen. In der ambulanten Einzelfallhilfe können sie längerfristige persönliche Hilfe und Betreuung vereinbaren, wenn kompliziertere Probleme vorliegen und entsprechende Hilfeprozesse organisiert werden sollen.

In den Basisangeboten der Ambulanten Hilfen nahmen im Jahr 2011 insgesamt 7764 Menschen Beratungen in Anspruch (Erstkontakte). Davon waren in 394 Fällen die Probleme so komplex, dass längerfristige Betreuungen vereinbart wurden. Jede 20. Hilfenachfrage mündete also in eine weiterführende Einzelfallhilfe.

Beim Übergang vom Basisangebot findet eine behördliche Prüfung des Einzelfalles statt. In einem anspruchsbegründenden Bericht, der dem Antrag des Klienten auf Gewährung persönlicher Hilfe nach §§ 67 SGB XII an den Sozialhilfeträger beigefügt wird, beschreibt der Sozialarbeiter die beson-

1 *Nüsken 2014, 12 f.*

Jerzej, 48 Jahre: Er kam vor acht Monaten aus Polen und arbeitete in einer deutschen Geflügelschlachterei. Wegen einer Krankheit verlor er die Arbeit und die Betriebsunterkunft. Sozialleistungsansprüche hat er nicht erworben, da er seinen Arbeitsvertrag mit einem Subunternehmer abgeschlossen hatte, der seinen Sitz in Polen hat. Er nutzt den Tagesaufenthalt, um sich zu waschen und um seine Bekleidung in Ordnung zu halten. Sobald es geht, will er weiter und nach Arbeit suchen.

deren sozialen Schwierigkeiten, die bisherigen Versuche, diese zu überwinden und entwickelt einen Hilfeplan.

Ein ähnliches Verfahren gibt es in der stationären Hilfe. Hier wird in den ersten Wochen nach Aufnahme geprüft, welche Hilfemaßnahmen in Betracht kommen und entsprechende Hilfepläne und Betreuungsprozesse werden vereinbart. Im Jahr 2011 wurden 1138 Menschen in stationäre Betreuung aufgenommen.

Am 31.12.2011 befanden sich in Niedersachsen 1779 Menschen in ambulanter, stationärer oder nachgehender Betreuung. Am 31.12.2012 waren es 2073 Menschen. Das ist eine Steigerung von 16,5 %.[2]

2.3. Im Hilfesystem

Die sozialhilferechtliche Grundlage für die Finanzierung der Wohnungslosenhilfe ist das achte Kapitel des zwölften Sozialgesetzbuches (§§ 67 f. SGB XII). Die sachliche Zuständigkeit für diese Hilfe liegt beim Land Niedersachsen, allerdings hat das Land Niedersachsen im Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum SGB XII die örtlichen Träger der Sozialhilfe (Landkreise und kreisfreie Städte) zur Aufgabenerfüllung des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe (Land Niedersachsen) „vollständig herangezogen". Hierfür wird den örtlichen Trägern der Sozialhilfe ein jährlich neu zu berechnendes sozialräumliches Budget zur Verfügung gestellt.

Norbert, 52:
war gelernter Dachdecker und verheiratet. Das Kind starb durch plötzlichen Kindstod, das Paar zerstritt und trennte sich, weil Norbert seinen Kummer in Alkohol ertränkte. Norbert verließ die Wohnung und lebte 16 Jahre auf der Straße. Wegen Übergewichts kann er seinen ehemaligen Beruf nicht mehr ausüben. Er wurde zum Lagerarbeiter umgeschult, fand danach aber auch keine Arbeit. Er arbeitete lange ehrenamtlich im Vertrieb von Straßenzeitungen.

Die Sozialhilfeträger haben zur Durchführung der Wohnungslosenhilfe mit den Wohlfahrtsverbänden weitgehend einheitliche Verträge abgeschlossen. Der Inhalt dieser Verträge ist im sog. Landesrahmenvertrag weitgehend vorgegeben. Dem Landesrahmenvertrag sind sowohl der überörtliche Träger, die örtlichen Träger (mit Ausnahme der Stadt Osnabrück) als auch die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege beigetreten. Dort sind drei Leistungstypen unterschieden: Stationäre Hilfe, Ambulante Hilfe und Ambulante nachgehende Hilfe nach stationärem Aufenthalt. Die „Stationäre Hilfe" ist die ältere Form der Hilfe. Die Einrichtungen sind in der Mehrzahl bereits Ende des 19. Jahrhunderts geschaffen worden („Arbeiterkolonien", „Herbergen zur Heimat"). Dem stationären Aufenthalt ist eine mehrwöchige „Clearingphase" vorgeschaltet, in der geprüft wird, welche Hilfemaßnahmen durchgeführt werden sollen.

Seit Mitte der 1980er Jahre sind in Niedersachsen flächendeckend in jedem Landkreis und in jeder kreisfreien Stadt „Ambulante Beratungsstellen" eingerichtet worden. Sie halten ein niedrigschwelliges Basisangebot vor und leiten, wenn nötig, längerfristige Hilfeprozesse im Rahmen der ambulanten Einzelfallhilfe ein. Die „Ambulante Nachgehende Hilfe" wird von den Trägern der Einrichtungen der Stationären Hilfe angeboten und begleitet den Übergang der Klienten aus stationärer Unterbringung in die Normalität. Traditionell sind die kirchlichen Wohlfahrtsverbände Diakonie und Caritas Vertragspartner bei der Durchführung der Hilfe nach dem achten Kapitel des zwölf-

2 *ZBS Niedersachsen, Daten 2013*

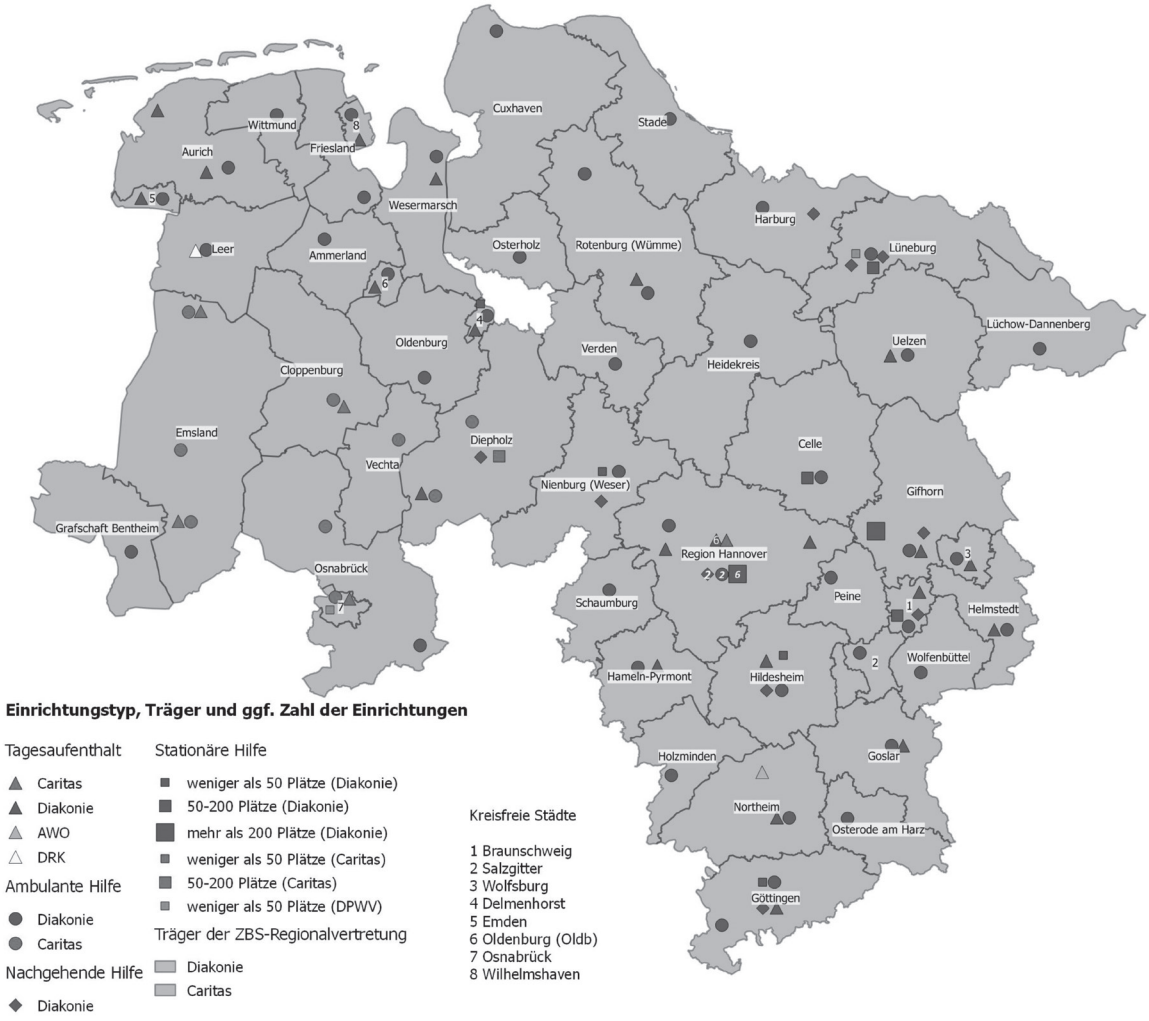
ten Sozialgesetzbuches. Der Paritätische Wohlfahrtsverband betreibt eine stationäre Einrichtung in Lüneburg. Das Rote Kreuz betreibt in Aurich und Leer kommunale Notübernachtungen sowie einen Tagesaufenthalt.

Neben den im Landesrahmenvertrag vorgesehenen Leistungstypen der stationären, ambulanten und nachgehenden Hilfe gibt es in Niedersachsen eine Reihe von „Tagesaufenthalten und Tagestreffpunkten". Hier werden neben den akut von Wohnungslosigkeit betroffenen Menschen auch Personen versorgt, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind oder in ungesicherten oder ungenügenden Wohnverhältnissen leben. Hier mischt sich klassisches Klientel der „umherziehenden Wohnungslosen", für die das Land zuständig ist, mit der lokalen Armutsbevölkerung. Leider sind die Tagesaufenthalte nicht flächendeckend in Niedersachsen aufgebaut worden. Die Kommunen betrachten diese Einrichtungen als freiwillige Leistungen. Sie sind daher oft unterfinanziert und nur mit Spenden und ehrenamtlichen Helfern aufrecht zu erhalten. Gleichwohl erfüllen sie eine sozialpolitisch unverzichtbare Funktion: in den Tagesaufenthalten werden die Probleme der sozialen Versorgung zuerst sichtbar. Es besteht die Möglichkeit zu Körper- und Wäschepflege. In vielen Fällen dienen die Tagesaufenthalte als Erreichbarkeitsadresse für die Jobcenter. Die Erreichbarkeitsadresse ist eine Voraussetzung für den Bezug von SGB II - Leistungen. Gegenwärtig erleben wir in den Großstädten eine Zunahme von zuwandernden EU-Bürgern, die auf der Arbeitssuche und von Sozialleistungen weitgehend ausgeschlossen sind.

Im Jahr 2011 haben 13.335 Personen die Angebote des Tagesaufenthaltes wahrgenommen, im Jahr 2012 waren es 14.101, im Jahr 2013 waren es 14.608.[3]

3 ZBS Niedersachsen, Daten 2013

Die räumliche Verteilung der sozialhilferechtlichen Hilfeangebote nach § 67 ff SGB XII und die Zuordnung zu den in diesem Arbeitsfeld tätigen Wohlfahrtsverbänden zeigt die folgende Karte:



Vor einigen Jahren sind zusätzlich Präventionsprojekte (Braunschweig, Burgdorf, Diepholz, Hannover, Nienburg, Northeim, Ronnenberg, Salzgitter und Seelze) eingerichtet worden, die von örtlichen und überörtlichen Sozialhilfeträgern gemeinsam finanziert werden. In diesen Projekten geht es darum, erstmalige oder erneute Wohnungslosigkeit zu vermeiden oder Wege aus der langjährigen Unterbringung in kommunalen Notunterkünften zurück in die Normalität zu finden. Diese Projekte werden derzeit evaluiert. Danach soll entschieden werden, ob sich hieraus ein Regelangebot entwickeln lässt und ein entsprechender Leistungstyp im Landesrahmenvertrag verankert werden kann.

Neben der sozialhilferechtlichen Zuständigkeit nach dem zwölften Sozialgesetzbuch gibt es noch eine Zuständigkeit, die sich aus dem Ordnungsrecht ergibt. Hierfür sind die kreisangehörigen Gemeinden in den Landkreisen und die kreisfreien Städte zuständig. Die Ordnungsbehörden unterhalten Unterkünfte und Notunterkünfte in unterschiedlichster Form. Die Rechts- und Fachaufsicht für diese Zuständigkeit liegt bei den Landkreisen und beim Nds. Sozialministerium. Seit 2011 werden Daten über die ordnungsrechtlichen Unterkünfte vom Nds. Sozialministerium erhoben, die in die Berechnung der Zahl der Wohnungslosen in Niedersachsen einfließen.

Für den 31.12.2013 betrug die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten Menschen in Niedersachsen 4505.[4]

4 *Nds. MS, Ordnungsrechtliche Unterbringung, Daten 2013 (erscheint demnächst)*

Eine systematische Zusammenarbeit der Ordnungsbehörden mit der Freien Wohlfahrtspflege bzw. eine Beteiligung beim Betrieb von Notunterkünften zur Durchführung persönlicher Hilfe und Sozialberatung gibt es nur punktuell, z. B. in Lüneburg, Wilhelmshaven, Delmenhorst, Aurich und Leer. In Aurich und Leer ist das Rote Kreuz Träger der Notunterkünfte.

Insgesamt finden wir in Niedersachsen öffentliche Zuständigkeiten auf allen föderalen Ebenen, den Gemeinden, den Landkreisen und kreisfreien Städten, dem Land. Zur Koordination der unterschiedlichen Zuständigkeiten und der Zusammenarbeit mit der Freien Wohlfahrtspflege und ihren Einrichtungen finanziert das Land Niedersachsen die Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen mit Regionalvertretungen in Braunschweig, Hannover, Lüneburg, Oldenburg und Osnabrück. Ihre Aufgaben sind Fachberatung, Koordination und Monitoring. Hier werden die Zahlen aus den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege und der Sozialhilfeträger zusammengetragen. Die Geschäftsführung für die Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen liegt derzeit beim Diözesancaritasverband Osnabrück.

2.4. Auf dem Weg in die Normalität

In den Hilfeplänen der Wohnungslosenhilfe haben die Wiederherstellung oder Verbesserung der Wohnsituation sowie die Hilfe bei der Beschaffung eines Platzes im Arbeitsleben eine herausragende Bedeutung. Daneben gilt es, die Selbsthilfekräfte zu stärken. Der Weg in die Normalität kann allerdings durch eine Reihe von Hindernissen verstellt sein. So wird es schwierig, ohne aktuelle Ausbildung oder mit chronischen Krankheiten eine Arbeit zu finden. Auch ist es in manchen Gegenden Niedersachsens sehr schwierig, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Die meisten Vermieter prüfen die finanzielle Situation der potentiellen Mieter und verlangen eine Schufa-Auskunft. Sind dort Schulden eingetragen und Zahlungsverzüge festzustellen, kommt es meist nicht zu einem Mietvertrag. Weiterhin bedarf es gewisser Fähigkeiten, einen Haushalt zu führen und mit den Nachbarn zurecht zu kommen. Die Zeit, die benötigt wird, diese Schwierigkeiten zu überwinden, kann Monate oder Jahre dauern. Darüber hinaus gibt es durch einen Rückstau in Einrichtungen einen Mangel an Wohnraum und an geschützten Arbeitsplätzen.

Thorsten, 45 Jahre:
lebte als Kind im Heim, weil seine Eltern bei einem Verkehrsunfall ums Leben kamen.
Er machte eine Lehre als Autoschlosser und arbeitete in verschiedenen Werkstätten. Als seine Beziehung zerbrach, griff er zur Flasche, verlor erst seine Arbeit, dann seine Wohnung und seine Gesundheit. Er lebte einige Monate in einer stationären Einrichtung und erholte sich. Jetzt lebt er in einer kleinen Wohnung, ist Mitglied einer Selbsthilfegruppe ehemaliger Alkoholiker, aber leider immer noch arbeitslos.

2.5. Zurück in der Normalität

Für normal wird es gehalten, wenn man sich am Wohnungs- und Arbeitsmarkt ohne fremde Hilfe selbst versorgen kann. Viele Menschen sind allerdings den Anforderungen der modernen Gesellschaft nicht gewachsen. Es ist eine ständige Anstrengung, die Normalität zu erhalten. Arbeitsplätze sind in Gefahr, Sozialleistungen werden reduziert, geförderte Beschäftigung ist so gut wie nicht mehr vorhanden. Die Menschen werden älter, die Kräfte nehmen ab, die Gesundheit kann Schaden nehmen und Vereinsamung droht. Die Netzwerke, die man vielleicht aufbaut und von denen im Notfall Hilfe zu erwarten ist, werden brüchig. Es kommt zu Rückfällen.

So sind 59,2 % der Menschen, die in die Ambulante Hilfe aufgenommen werden, wiederholt wohnungslos. Bei den unter 25-jährigen liegt diese Quote schon bei 40,8%. In der Stationären Hilfe lagen die Quoten sogar bei 64,3% und 48,5%.[5]

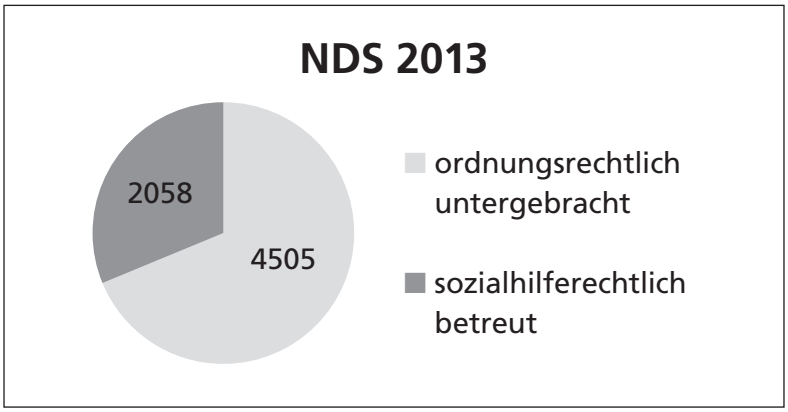
5 *ZBS 2013, 27 u. 34*

3. Die Zahl der Wohnungslosen in Niedersachsen

In Niedersachsen wird die Zahl der Wohnungslosen gegenwärtig dadurch ermittelt, die ordnungsrechtlich Untergebrachten und die sozialhilferechtlich durch Maßnahmen nach § 67 ff. SGB XII betreuten Menschen in einer Statistik zusammenzufassen. Die Daten aus dem ordnungsrechtlichen Bereich werden seit 2011 regelmäßig vom Niedersächsischen Sozialministerium erhoben und veröffentlicht[6].

Die sozialhilferechtlichen Daten werden von der Zentralen Beratungsstelle Niedersachsen (ZBS) erhoben und seit 2011 in einem landesweiten statistischen Jahresbericht zusammengefasst[7]. Die landesweiten Jahresberichte der Zentralen Beratungsstelle Niedersachsen liefern inzwischen die vollständigsten Daten zur Wohnungslosenhilfe in Niedersachsen. Das mag an der relativ überschaubaren Trägerlandschaft liegen, aber auch in der weitsichtigen Entscheidung des überörtlichen Kostenträgers, präzise Anforderungen an die Datenlieferungen mit den Einrichtungen zu vereinbaren und diese Anforderung an überregionalen Erhebungsstandards orientiert zu haben (hier die statistischen Vorgaben der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe: AG Stado).

Gleichwohl wollen wir uns hier wieder auf die Zahl der Wohnungslosen in Niedersachsen konzentrieren, die zunächst aus den ordnungsrechtlich Untergebrachten und den sozialhilferechtlich Betreuten zusammengesetzt ist:



	ordnungsrechtlich untergebracht	sozialhilferechtlich betreut (§§ 67 ff SGB XII)	gesamt
2011	**4138**	**1779**	**5971**
2012	**4346**	**2073**	**6419**
2013	**4505**	**2058**	**65631**

Wir wären damit in der Lage, einige wichtige Kennzahlen zu bestimmen:

- **Statistisch erfasste Wohnungslose pro Einwohner in Niedersachsen.**
- **Das Verhältnis von sozialhilferechtlichen und ordnungsrechtlichen Maßnahmen.[8]**

6 *Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung: Auswertung des Niedersächsischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) zur Erhebung der Unterbringung in Nds. Obdachlosenunterkünften zum 31.12.2012. August 2014*
7 *Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen: Statistikbericht Daten für 2012. Oktober 2014*
8 *Nds. MS, Ordnungsrechtliche Unterbringung 2013, ZBS Nds. Daten 2013*

Die so festgestellte Zahl ist nicht vollständig, sondern sie gibt nur einen Teil dessen wieder, was durch die Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung (ETHOS) gefordert ist (vgl. ETHOS Tabelle S. 21). Es fehlen gesicherte Daten über die akut Obdachlosen, die Räumungsbeklagten und diejenigen, die in unzumutbaren oder unsicheren Wohnverhältnissen leben. Zumindest ist aber damit ein Anfang gemacht, wie er in den Machbarkeitsstudien zur Wohnungslosenstatistik gefordert wird.[9]

3.1. Aktuelle niedersächsische Regionalstudie: Sozialbericht 2015 der Region Hannover

Die Region Hannover legte im März 2015 einen ausführlichen Sozialbericht 2015 vor, der sich auf mehreren Seiten dem Problem der Wohnungslosigkeit in der Region Hannover widmet. Der Sozialbericht setzt damit eine Forderung aus dem ebenfalls von der Region erstellten Fachkonzepts zur Hilfe nach § 67ff SGB XII um. Sowohl das Fachkonzept als auch der Sozialbericht enthalten fundierte Analysen, die bisher im kommunalen Raum Niedersachsens einzigartig sind. Der Sozialbericht enthält erstmalig wichtige Kennzahlen und Aussagen wie die Zahl der Wohnungslosen in der Region, die Aufenthaltsdauer in den Einrichtungen, die „Betroffenheit pro 1000 EW“ oder den Anteil der Region an den sozialhilferechtlich oder ordnungsrechtlich Versorgten in ganz Niedersachsen, der jeweils höher ist als der Anteil der Einwohner. Damit kommt die Region ihrer Verantwortung als Metropolregion in Niedersachsen in vorbildlicher Weise nach.

Zur Ermittlung der Zahl der Wohnungslosen werden die Zahlen aus dem Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung und der stationären Angebote addiert. Dann werden noch die Verlaufszahlen aus den niedrigschwelligen Angeboten (Tagesaufenthalte / Basisangebot) hinzugerechnet. Hierdurch kommt die Region zu einer vergleichsweise hohen Annahme über die Zahl der akut Obdachlosen, nämlich auf eine „Betroffenheit von rund 2,5 Personen pro 1000 Einwohner“.[10]

Die Region Hannover beklagt weiterhin ihren gewachsenen und vergleichsweise hohen Anteil an stationären Plätzen in Niedersachsen. Der eigentlich beklagenswerte Umstand ist aber das geringe Angebot an ambulanter Hilfe, welches sich ausweislich des Fachkonzepts[11] hinsichtlich der mit Grundanerkenntnis betreuten Klienten seit Jahren nur auf einem relativ niedrigen Niveau befindet. Gleichwohl muss angemerkt werden, dass die Region damit begonnen hat, die ambulanten Angebote erheblich zu erweitern.

9 Vgl. Götz/Goritzka 2002, 4
10 Region Hannover: Sozialbericht 2015, S. 62.
11 Region Hannover: Regionales Konzept für die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII. 2014

3.2. Aktuelle Nds. Regionalstudie: Stichtagserhebung 31.10.2014 der ZBS-Regionalvertretung Oldenburg

Eine Differenzierung der Ergebnisse aus den niedrigschwelligen Angeboten (Tagesaufenthalte/ Basisangebot) leistet eine regionale Studie der ZBS Regionalvertretung Oldenburg in den Städten Emden und Wilhelmshaven. Dabei werden die Wohnungsnotfalldefinitionen der BAG-W zugrunde gelegt. Von besonderem Belang für uns ist hierbei die Kategorie „01 aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen“. Demnach sind aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen:

- Personen, die ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum) und nicht institutionell untergebracht sind und gänzlich ohne Unterkunft sind oder in Behelfsunterkünften oder vorübergehend bei Freunden, Verwandten und Bekannten unterkommen oder auf eigene Kosten in gewerbsmäßiger Behelfsunterkunft leben, oder
- Personen, die ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum) sind, aber nach ordnungsrechtlichen oder nach sozialhilferechtlichen Regelungen institutionell untergebracht sind.

Uns interessiert hier insbesondere die Zahl der Menschen, die gänzlich ohne Unterkunft sind. Zum Untersuchungszeitpunkt betrug sie 74 Menschen in den Städten Emden und Wilhelmshaven (Seite 12, Fußnote 8). Das sind 0,06% der dortigen Gesamtbevölkerung. Es ist erstmalig, dass eine so genaue Erhebung in Niedersachsen durchgeführt worden ist.

Neben der Bedarfsdokumentation, die planungsrelevante Daten für die Angebotsplanung bereitstellen soll, ist in den vergangenen Jahren zunehmend die Leistungsdokumentation getreten. Deren Ziel ist es, die Leistungen zu optimieren. Eine Weiterentwicklung der Leistungsdokumentation ist die Feststellung und Dokumentation von Wirkungen.

Ein interessanter Vorschlag des Evangelischen Fachverbandes Wohnung und Existenzsicherung e.V. besteht darin, die Wirkung von Hilfe durch die Ermittlung sog. Zielerreichungsgrade zu messen. Hierzu wurde der Versuch gemacht, die gesetzlichen Zielvorgaben der „Milderung, Beseitigung, Abwendung der besonderen sozialen Schwierigkeiten“ oder die „Verhütung der Verschlimmerung“ zu operationalisieren. Dabei wurden zum Beispiel „Entwicklung einer realistischen Wohnperspektive“, „Ermittlung der Schulden“ als Ziele definiert.[12] Im Rahmen einer einrichtungsübergreifenden Langzeitstudie wurden die Zielerreichungsgrade ermittelt. Dafür wurden die erfolgreich abgeschlossenen Fälle einer ex-post Bewertung unterworfen. Da die „abgeschlossenen Fälle“ lediglich eine Teilmenge der sozialhilferechtlich untergebrachten Wohnungslosen in Niedersachsen darstellen, handelt es sich um eine selektive Stichprobe deren Bezug zur Grundgesamtheit erst noch hergestellt werden muss. Allgemeine Aussagen zur Gesamtgruppe können daher noch nicht getroffen werden. Auch ist die ex-post Bewertung durch den betreuenden Sozialarbeiter problematisch. Gleichwohl können durch den Vergleich der Zielerreichung im Längsschnitt Verbesserungen oder Verschlechterungen bei der Anwendung besonderer Methoden in der einzelnen Einrichtung oder über alle Einrichtungen hinweg festgestellt werden.

Die bisher auf der Grundlage der Möglichkeiten des Datensatzes der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe durchgeführten Wirkungsanalysen der ZBS Niedersachsen erfolgen durch eine Gegenüberstellung des Anfangszustandes mit dem Zustand nach Betreuungsende. Hierfür werden die Variablen: Wohnen, Arbeiten, Einkommen, Soziale Kontakte und Gesundheit ausgewertet. Die größten Veränderungen ergeben sich dabei im Bereich Wohnen, welches in der folgenden Tabelle dargestellt ist:

12 *A. Sonnenberg, Wirkung der Hilfe. In: wohnungslos 3/11, 89-94*

Ambulante Hilfe 2012	RV Braunschweig			RV Hannover			RV Lüneburg			RV Oldenburg			RV Osnabrück			Niedersachsen		
Unterkunftssituation in der Nacht vor Hilfebeginn (Letze Anhängigkeit)	Gesamt			Gesamt			Gesamt			Gesamt			Gesamt			Gesamt		
	Anzahl	Prozent	valide	Anzahl	Prozent	valide	Anzahl	Prozent	valide	Anzahl	Prozent	Prozent	Anzahl	Prozent	valide	Anzahl	Prozent	valide
Wohnung	115	28,3%	28,7%	10	4,8%	5,3%	4	2,7%	2,7%	9	3,1%	3,1%	10	4,0%	4,5%	148	11,4%	11,9%
bei Familie, Partner/in	19	4,7%	4,7%	6	2,9%	3,2%	7	4,7%	4,8%	8	2,8%	2,8%	8	3,2%	3,6%	48	3,7%	3,9%
bei Bekannten	52	12,8%	13,0%	45	21,7%	23,9%	34	22,7%	23,1%	42	14,5%	14,6%	14	5,6%	6,3%	187	14,4%	15,0%
Firmenunterkunft	1	0,2%	0,2%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	1	0,1%	0,1%
Frauenhaus	5	1,2%	1,2%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	5	0,4%	0,4%
Ambulant betreute Wohnform	1	0,2%	0,2%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	2	0,7%	0,7%	2	0,8%	0,9%	5	0,4%	0,4%
Hotel, Pension	6	1,5%	1,5%	1	0,5%	0,5%	1	0,7%	0,7%	1	0,3%	0,3%	1	0,4%	0,5%	10	0,8%	0,8%
Notunterkunft , Übernachtungsstelle	30	7,4%	7,5%	16	7,7%	8,5%	18	12,0%	12,2%	120	41,4%	41,7%	34	13,7%	15,4%	218	16,7%	17,5%
Gesundheitssystem	0	0,0%	0,0%	2	1,0%	1,1%	0	0,0%	0,0%	1	0,3%	0,3%	1	0,4%	0,5%	4	0,3%	0,3%
Stati onäre Einrichtungen	21	5,2%	5,2%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	9	3,1%	3,1%	6	2,4%	2,7%	36	2,8%	2,9%
Haft	3	0,7%	0,7%	2	1,0%	1,1%	3	2,0%	2,0%	8	2,8%	2,8%	8	3,2%	3,6%	24	1,8%	1,9%
Ersatzunterkunft	2	0,5%	0,5%	10	4,8%	5,3%	8	5,3%	5,4%	1	0,3%	0,3%	7	2,8%	3,2%	28	2,2%	2,2%
ohne Unterkunft	146	35,9%	36,4%	96	46,4%	51,1%	72	48,0%	49,0%	87	30,0%	30,2%	130	52,4%	58,8%	531	40,8%	42,7%
keine Angaben	1	0,2%		1	0,5%		2	1,3%		2	0,7%		12	4,8%		18	1,4%	
nicht abgefragt	5	1,2%		18	8,7%		1	0,7%		0	0,0%		15	6,0%		39	3,0%	
Gesamt Anzahl	407			207			150			290			248			1302		
Gesamt Prozent		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%

Unterkunftsituation in der Nacht nach Hilfeende (Letze Anhängigkeit)	Gesamt			Gesamt			Gesamt			Gesamt			Gesamt			Gesamt		
	Anzahl	Prozent	valide	Anzahl	Prozent	valide	Anzahl	Prozent	valide	Anzahl	Prozent	Prozent	Anzahl	Prozent	valide	Anzahl	Prozent	valide
Wohnung	75	66,4%	70,1%	32	49,2%	52,5%	33	64,7%	67,3%	58	50,0%	56,3%	28	41,2%	47,5%	226	54,7%	59,6%
bei Familie, Partner/in	8	7,1%	7,5%	1	1,5%	1,6%	5	9,8%	10,2%	8	6,9%	7,8%	3	4,4%	5,1%	25	6,1%	6,6%
bei Bekannten	2	1,8%	1,9%	7	10,8%	11,5%	5	9,8%	10,2%	2	1,7%	1,9%	0	0,0%	0,0%	16	3,9%	4,2%
Firmenunterkunft	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%
Frauenhaus	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%
Ambulant betreute Wohnform	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	1	2,0%	2,0%	1	0,9%	1,0%	3	4,4%	5,1%	5	1,2%	1,3%
Hotel, Pension	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	1	0,9%	1,0%	0	0,0%	0,0%	1	0,2%	0,3%
Notunterkunft , Übernachtungsstelle	5	4,4%	4,7%	2	3,1%	3,3%	1	2,0%	2,0%	8	6,9%	7,8%	2	2,9%	3,4%	18	4,4%	4,7%
Gesundheitssystem	0	0,0%	0,0%	0	0,0%	0,0%	1	2,0%	2,0%	1	0,9%	1,0%	0	0,0%	0,0%	2	0,5%	0,5%
Stati onäre Einrichtungen	5	4,4%	4,7%	7	10,8%	11,5%	0	0,0%	0,0%	7	6,0%	6,8%	4	5,9%	6,8%	23	5,6%	6,1%
Haft	4	3,5%	3,7%	1	1,5%	1,6%	1	2,0%	2,0%	5	4,3%	4,9%	2	2,9%	3,4%	13	3,1%	3,4%
Ersatzunterkunft	3	2,7%	2,8%	2	3,1%	3,3%	0	0,0%	0,0%	1	0,9%	1,0%	4	5,9%	6,8%	10	2,4%	2,6%
ohne Unterkunft	5	4,4%	4,7%	9	13,8%	14,8%	2	3,9%	4,1%	11	9,5%	10,7%	13	19,1%	22,0%	40	9,7%	10,6%
keine Angaben	6	5,3%		1	1,5%		1	2,0%		9	7,8%		8	11,8%		25	6,1%	
nicht abgefragt	0	0,0%		3	4,6%		1	2,0%		4	3,4%		1	1,5%		9	2,2%	
Gesamt Anzahl	113			65			51			116			68			413		
Gesamt Prozent		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%		100,0%	100,0%

Tabelle 1: Ambulante Hilfe: Unterkunftssituation in der Nacht vor Hilfebeginn und nach Hilfeende (letzte Anhängigkeit) 2012. Quelle: ZBS Statistikbericht 2012, S. 36

Hier sind in der ersten Tabelle 1302 Klienten erfasst, die einen Hilfeprozess begonnen haben oder sich bereits in einem Hilfeprozess befanden. Davon waren in der Nacht vor Hilfebeginn 148 noch in einer Wohnung, aber 531 ohne jede Unterkunft.

Die zweite Tabelle berichtet von 413 Klienten, die die Hilfe beendet haben. Hiervon waren nach Hilfeende 226 in einer Wohnung und nur noch 40 ohne Unterkunft.

Ein Vergleich der Einrichtungen oder ambulanter und stationärer Leistungstypen ist mit dieser Methode nicht sinnvoll, da die Wirkungen oftmals mehr durch die Lage der Einrichtung, den umgebenden Wohnungsmarkt oder durch die besonderen Schwierigkeiten der Hilfeberechtigten beeinflusst werden, als durch das Konzept und die Methoden.

Bezahlbarer Wohnraum
An erster Stelle steht hier die Forderung nach mehr bezahlbarem Wohnraum vor allem in den Ballungsgebieten. Wohnungsknappheit ist eine Hauptursache für die Entstehung von Wohnungslosigkeit und das wichtigste Hindernis zur Beseitigung derselben. Die Daten der Wohnungslosenhilfe sollten in die Wohnungspolitik einfließen. Die Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege sollten in die Verteilung von Wohnraum eingebunden werden.

Beschäftigungsförderung
An zweiter Stelle steht die Forderung nach geförderter Beschäftigung. Es besteht ein Zusammenhang zwischen Wohnungslosigkeit und Arbeitslosigkeit.

Absicherung der niedrigschwelligen Angebote
Insbesondere die Tagesaufenthalte haben eine wichtige Funktion im Niedersächsischen Hilfeangebot. In Ihnen werden Veränderungen im Bedarf als erstes sichtbar. Leider sind die Tagesaufenthalte vertraglich und finanziell unzureichend ausgestattet und abgesichert.

Weiterentwicklung der Leistungs- und Bedarfsstatistik
Die Wohnungsnotfallstatistik muss weiterentwickelt werden. Dabei muss ein Schwerpunkt wieder auf der Bedarfsstatistik liegen, um relevante Daten für die Sozialplanung zur Verfügung zu haben.

Kooperative Angebotsplanung / Arbeitsgemeinschaften nach § 4 SGB XII
Zur kooperativen Angebotsplanung sollten vor Ort Arbeitsgemeinschaften nach § 4 SGB XII eingerichtet werden. An diesen Arbeitsgemeinschaften sollten auch die Ordnungsbehörden und die SGB II - Träger beteiligt sein. Ein Modell hierfür gibt es u. a. in der Region Hannover.

Verbesserung der amtlichen Statistik
Die vorhandenen Daten zum achten Kapitel des zwölften Sozialgesetzbuches sollten vom LSKN separat und auf der Ebene der örtlichen Sozialhilfeträger ausgewertet und regelmäßig für Politik, Verwaltung und Verbände bereitgestellt werden. Hierdurch kann die Steuerung des überörtlichen Sozialhilfeträgers unterstützt werden.

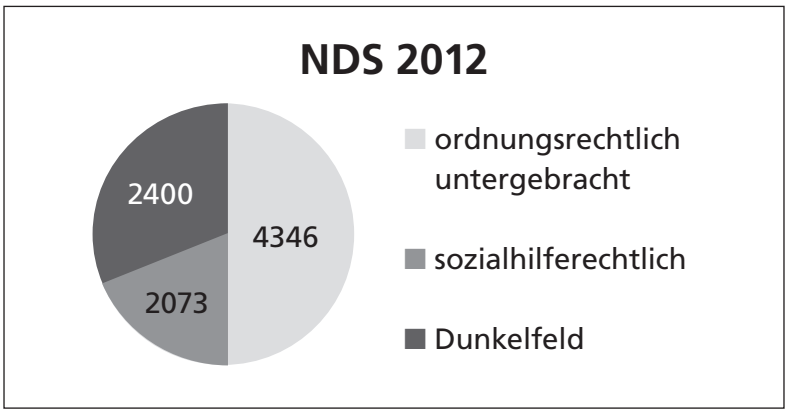
Wirkungs- und Ursachenforschung
Insgesamt sollte mehr Forschung zu den Ursachen von Wohnungslosigkeit und ihrer Vermeidung und Behebung gefördert und gefordert werden.

a. Untererfassung

In Niedersachsen müssen wir davon ausgehen, dass durch die Daten der sozialhilferechtlich Betreuten und der ordnungsrechtlich Untergebrachten noch nicht alle Wohnungslosen in Niedersachsen erfasst sind. Insbesondere fehlen diejenigen, die akut obdachlos sind und die bei der öffentlichen Wahrnehmung des Problems besonders ins Auge fallen.

Wir schlagen deshalb vor, zusätzlich zu den erfassten ordnungsrechtlichen Fällen und sozialhilferechtlichen Fällen jeweils von einem noch nicht erfassten „Dunkelfeld" auszugehen. Dieses „Dunkelfeld" soll hier vor allem die wichtige Kategorie derjenigen umfassen, die „auf der Straße leben, an öffentlichen Plätzen wohnen und ohne eine Unterkunft sind, die als solche bezeichnet werden kann"[13]. Es sind die Menschen, die dem besorgten Normalbürger täglich in Auge fallen. Da diese Menschen ihren Aufenthaltsort verändern und in der Regel nicht „gezählt" oder „amtlich registriert" werden, muss hier mit Schätzungen gearbeitet werden.

Zurzeit können wir die Größe des „Dunkelfeldes" nur aus einer Schätzung der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG-W) ableiten, durch welche u. a. die „Straßenobdachlosigkeit" beziffert wird.[14] Hierbei handelt es sich um eine Zahl aus einer Bundesstatistik. Da etwa 10 % der Bundesbürger in Niedersachsen leben, gehen wir zunächst für Niedersachsen von 10 % der in den Bundesschätzungen genannten Zahl aus. Danach ergibt sich für Niedersachsen folgendes Bild[15]:



Sollte sich diese grobe und vorläufige Schätzzahl erhärten lassen, könnten wir weitere wichtige Kennzahlen angeben:

- Die Gesamtzahl der Wohnungslosen in Niedersachsen.
- Die Gesamtzahl der Wohnungslosen pro Einwohner.
- Den Zielgruppenerreichungsgrad durch sozialhilferechtliche Maßnahmen.
- Den Zielgruppenerreichungsgrad durch ordnungsrechtliche Maßnahmen.

13 *ETHOS 1, vgl. Tabelle S. 22*
14 *Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe: Pressemitteilung „Zahl der Wohnungslosen in Deutschland weiter gestiegen" vom 01.08.2013. (www.bag-w.de)*
15 *Hierbei handelt es sich um eine sehr grobe Faustregel. Die Einwohnerzahl in Niedersachsen beträgt nicht genau 10%, weitere moderierende Faktoren wie Fläche, Hilfesystem, Verstädterung sind ausgeblendet.*

b. Mehrfacherfassung
Kurze Aufenthaltsdauern und hohe Mobilität bergen die Gefahr von Mehrfachzählungen. Ein Hilfeberechtigter kann in kurzer Zeit bei mehreren Stellen vorsprechen und wird dann gegebenenfalls auch mehrfach gezählt. Es ist auch möglich, dass ein Hilfeberechtigter im Laufe eines Jahres mehrfach die Hilfe in derselben Einrichtung oder mehrere Einrichtungen in Anspruch nimmt. Mehrfacherfassungen auf Einrichtungsebene können in der Regel herausgerechnet werden. Mehrfacherfassungen zwischen verschiedenen Einrichtungen können auf lokaler Ebene durch die Zusammenarbeit und Abstimmung der Träger vor Ort erfolgen. Hierbei können datenschutzrechtliche Probleme entstehen.

c. Mangelnde Vergleichbarkeit
Das Land Nordrhein Westfalen kam in einer „Testerhebung 2000 – Statistische Erfassung der Wohnungslosigkeit" und in Nachfolgestudien 2004 und 2010 zu dem Ergebnis, dass die Erstellung einer umfassenden Statistik zwar schwierig, aber auch sinnvoll und notwendig sei[16]. Deshalb hat das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen damit begonnen, die Zahl der ordnungsrechtlich untergebrachten und sozialhilferechtlich in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe betreuten Menschen zu zählen. Das Ministerium für Arbeit und Soziales veröffentlicht seit 2011 jährlich die „Integrierte Wohnungsnotfall-berichterstattung NRW"[17]. Damit wurden erstmalig von einem Bundesland planungsrelevante Eckdaten vorgelegt:

	Ordnungsrechtlich untergebracht	Sozialhilferechtlich betreut	Gesamt
2011	**10.132**	**6.316**	**16.448**
2012	**10.978**	**7.313**	**18.291**
2013	**10.843**	**8.980**	**19.823**

Die Ergebnisse zeigen eine ähnliche Größenordnung wie in Niedersachsen. Eine weitergehende Vergleichbarkeit ist aufgrund unterschiedlicher Definitionen der Bedarfslagen und der Angebote allerdings nicht gegeben. Zu fordern wäre hier, dass sich landesweite Erhebungen in Zukunft an überregionalen (national oder besser europaweit geltenden) Standards und Definitionen orientierten.

d. Unterschiedliche Definitionen
Jede Statistik beginnt mit Definitionen. Sie können enger oder weiter gefasst sein. In jedem Fall haben Definitionen Auswirkungen auf die Ergebnisse der Statistik. Statistiken müssen organisiert werden. Sie müssen geplant und durchgeführt werden, die Daten müssen erhoben, ausgewertet und interpretiert werden. Daran sind viele Menschen und Stellen beteiligt. Die benutzten Definitionen müssen daher präzise sein und von den beteiligten Menschen verstanden werden.

Die umfassendste Konvention über Definitionen im Zusammenhang mit Wohnungslosigkeit, Obdachlosigkeit und Wohnungsnotfällen stellt ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion) dar. Sie wurde vom Europäischen Dachverband der Wohnungslosenhilfe FEANTSA (Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri) erarbeitet. FEANTSA ist eine Vereinigung von Verbänden, die in den Europäischen Ländern mit Menschen arbeiten, die von Wohnungslosigkeit bedroht oder betroffen sind.

16 Götz/Goritzka 2000
17 Integrierte Wohnungsnotfallberichterstattung NRW (2011-2013)

Die Mitgliedsländer der Europäischen Union und die in ihr tätigen Organisationen sind gehalten, sich mit ihrem gewachsenen Verständnis und ihren unterschiedlichen sozialen Traditionen und Sozialgesetzen diesen Definitionen anzunähern. Wir halten uns in diesem Bericht an diese Definitionen.

ETHOS unterscheidet vier Problembereiche:

- Obdachlos
- Wohnungslos
- Ungesichertes Wohnen
- Ungenügendes Wohnen

Jeder dieser Bereiche ist nochmals in unterschiedliche „operative Kategorien" unterteilt, denen spezielle „Wohn"-Situationen zugeordnet sind.

So zählen zu den **Obdachlosen** im Sinne von ETHOS diejenigen, die „auf der Straße leben, an öffentlichen Plätzen wohnen und ohne eine Unterkunft sind, die als solche bezeichnet werden kann". [18]Daneben werden zu den Obdachlosen „Menschen ohne festen Wohnsitz" gezählt, „die in Notschlafstellen und niedrigschwelligen Einrichtungen übernachten"[19] Diese Gruppen sind diejenigen, die in der Öffentlichkeit am meisten sichtbar sind und das Bild der Wohnungslosen in der Öffentlichkeit prägen, da auch die Menschen die in Notunterkünften leben, diese meistens tagsüber verlassen müssen.

Als **Wohnungslose** im Sinne von ETHOS werden gezählt:

- Menschen, die in Wohnungslosenhilfeeinrichtungen wohnen[20]
- Menschen, die in Frauenhäusern wohnen[21]
- Menschen, die in Einrichtungen für Migranten und Asylbewerber wohnen[22]
- Menschen, die von Institutionen, z.B. Haft, Psychiatrie, Jugendhilfe ungesichert entlassen werden[23]
- Menschen, die in Dauereinrichtungen für Wohnungslose wohnen[24]

In den dritten der vier Problembereiche nach ETHOS **„ungesichertes Wohnen"** fallen Menschen, die in ungesicherten Wohnverhältnissen wohnen, temporär bei Freunden und Bekannten untergebracht sind, Menschen, die von Räumungsverfahren bedroht oder betroffen sind und Menschen die in ihrer Wohnung Gewalt erfahren. In den vierten Problembereich **„ungenügendes Wohnen"** fallen Menschen, die in Wohnprovisorien hausen oder in ungeeigneten oder überfüllten Räumen wohnen (siehe Abbildung auf S. 22).

Die Anwendung der ETHOS Definitionen auf nationale Kontexte stößt allerdings auf Probleme. So ist es in manchen Ländern üblich, Migranten zu den Wohnungslosen zu zählen und in anderen nicht. In manchen Ländern werden Bewohnerinnen von Frauenhäusern als wohnungslos gezählt und in anderen nicht. In Deutschland werden traditionell Arbeitsmigranten und Bewohnerinnen von Frauenhäusern nicht in die Wohnungslosenstatistiken aufgenommen.[25]

---

18 ETHOS 1., siehe Abbildung S. 21
19 ETHOS 2
20 ETHOS 3.1, 3.2, 3.3
21 ETHOS 4.1
22 ETHOS 5.1, 5.2
23 ETHOS 6.1, 6.2, 6.3
24 ETHOS 7.1, 7.2
25 Volker Busch-Geertsema: Defining and Measuring Homelessness. In: Homeless Research in Europe. Festschrift für Bill Edgar and Joe Doherty. Brüssel, FEANTSA 2010.

Darüber hinaus werden Deutschland die Definitionen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe angewandt und deren Definition von „Wohnungsnotstandsfällen“[26]. Hier ergibt sich eine gewisse Inkompatibilität zu den ETHOS Definitionen bei der Gruppe derjenigen, die vorübergehend und wegen Mangel an anderweitigem Wohnraum bei „Freunden, Verwandten und Bekannten“ untergebracht sind. Diese werden von der BAG-W zusammen mit der Gruppe der sog. „Straßenobdachlosen“ der Kategorie der „akut Wohnungslosen“ zugerechnet, von ETHOS aber der Kategorie des „ungesicherten Wohnens“.

Zu hoffen ist hier, dass diese kategorialen Überschneidungen in Zukunft überwunden werden, zumal es sich bei den „Straßenobdachlosen“ und den „bei Familie, Freunden und Bekannten“ Untergebrachten um sehr unterschiedliche Bedarfslagen handelt, die auch unterschiedliche Interventionen erfordern. Bislang erschwert auch diese kategoriale Überschneidung Schätzungen zum ungedeckten Bedarf („Dunkelfeldanalyse“).

26 wohnungslos 2/2010, 67ff.

ETHOS – Europäische Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung

Obdachlosigkeit ist eines der Hauptprobleme, mit denen sich die Europäische Strategie für Sozialschutz und Inklusion beschäftigt. Die Verhinderung von Wohnungslosigkeit und die Rehabitation verlangen ein Verständnis der Wege in die Wohnungslosigkeit und somit auch ein breites Konzept von Wohnungslosigkeit.

FEANTSA (Europäischer Dachverband der Wohnungslosenhilfe) hat eine Typologie der Wohnungslosigkeit entwickelt, ETHOS

Die ETHOS Typologie beginnt mit einem konzeptionellen Verständnis, dass es drei Grundpfeiler gibt, die Wohnen ermöglichen. Wenn diese fehlen, kann somit auch Wohnungslosigkeit definiert werden.

Eine Wohnung zu haben kann verstanden werden als der Besitz eines Gebäudes (Raumes), über das die Person und ihre Familie die ausschließlichen Besitzrechte ausüben kann (physischer Bereich), in dem sie Privatheit aufrecht erhalten und Beziehungen pflegen kann (sozialer Bereich) und über die es einen legalen Rechtstitel gibt (rechtlicher Bereich). Daraus lassen sich die Hauptkategorien von Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit, Unsicherem Wohnen und ungeeignetem Wohnen entwickeln, die allesamt einen Mangel an Wohnung angeben.

ETHOS klassifiziert dementsprechend wohnungslose Menschen nach ihrer Wohnsituation.

Diese konzeptionellen Kategorien teilen sich in 13 operationale Kategorien, die für unterschiedliche Politiken verwendet werden können, wie zum Beispiel Feststellung von Wohnungslosigkeit, Entwicklung, Begleitung und Auswertung von Wohnungslosenpolitik.

	Operative Kategorie		Wohnsituation		Definition
OBDACHLOS	1	Obdachlose Menschen	1.1	im öffentlichen Raum, in Verschlägen, unter Brücken etc.	Auf der Straße lebend, an öffentlichen Plätzen wohnend, ohne eine Unterkunft, die als solche bezeichnet werden kann
	2	Menschen in Notunterkünften	2.1	Notschlafstellen, Wärmestuben	Menschen ohne festen Wohnsitz, die in Notschlafstellen und niederschwelligen Einrichtungen übernachten
WOHNUNGSLOS	3	Menschen, die in Wohnungslososeinrichtungen wohnen	3.1	Übergangswohnheime	Menschen die in Einrichtungen wohnen, in denen die Aufenthaltsdauer begrenzt ist und keine Dauerwohnplätze zur Verfügung stehen
			3.2	Asyle und Herbergen	
			3.3	Übergangswohnungen	
	4	Menschen, die in Frauenhäusern wohnen	4.1	Frauenhäuser	Frauen, die wegen häuslicher Gewalt ihre Wohnung verlassen haben und kurz- bis mittelfristig in einer Schutzeinrichtung beherbergt sind
	5	Menschen, die in Einrichtungen für MigrantInnen/ AsylwerberInnen wohnen	5.1	Befristete Herbergen, Auffangstellen,	MigrantInnen und AsylwerberInnen in Auffangstellen, bis ihr Aufenthaltsstatus geklärt ist
			5.2	Quartiere für Arbeitsmigrantinnen	Quartiere für nichtösterreichische StaatsbürgerInnen mit befristeter Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis
	6	Menschen, die von Institutionen entlassen werden	6.1	Gefängnisse, Strafanstalten	Nach Haftentlassung kein ordentlicher Wohnsitz vorhanden
			6.2	Spitäler, Heilanstalten	Bleiben weiter hospitalisiert weil kein Wohnplatz zur Verfügung steht
			6.3	Jugendheime	Fallen nicht mehr unter die Jugendwohlfahrt, bleiben aber weiterhin im Heim, weil keine andere Wohnmöglichkeit zur Verfügung steht
	7	Menschen, die in Dauereinrichtungen für Wohnungslose wohnen	7.1	Langzeitwohnheime für ältere Wohnungslose	Dauerwohneinrichtungen mit Betreuungsangeboten für ältere und ehemals obdachlose Menschen
			7.2	ambulante Wohnbetreuung in Einzelwohnungen	
UNGESICHERTES WOHNEN	8	Menschen, die in ungesicherten Wohnverhältnissen wohnen	8.1	temporäre Unterkunft bei Freunden / Bekannten / Verwandten	Wohnen ohne einen Hauptwohnsitz zu begründen und vom guten Willen anderer Menschen abhängig
			8.2	wohnen ohne bestandsrechtliche Absicherung	Wohnen ohne Rechtstitel
			8.3	Illegale Land/Hausbesetzung	Wohnen unter Verletzung von Eigentumsrechten anderer Menschen
	9	Menschen, die von Delogierung bedroht sind	9.1	Gerichtliches Verfahren zur Auflösung des Wohnverhältnisses ist eingeleitet	Wohnen in einer Wohnung, für die ein Verfahren zur gerichtlichen Auflösung des Wohnverhältnisses eingeleitet ist
			9.2	mit Delogierungsbeschluss	Wohnen in einer Wohnung, für die bereits ein Gerichtsbeschluss zur Delogierung vorliegt
			9.3	mit Enteignungsbeschluss	Wohnen in Eigenheimen für die bereits ein Räumungsbefehl an die Exekutionsabteilung ergangen ist
	10	Menschen, die in ihrer Wohnung von Gewalt bedroht sind	10.1	mit Strafanzeige gegen Täter, trotz Wegweisungsbeschluss	Wohnen in Wohnungen, in denen man trotz Polizeischutz nicht vor Gewalt sicher ist
UNGENÜGENDES WOHNEN	11	Menschen, die in Wohnprovisorien hausen	11.1	Wohnwägen	Wohnen in Behausungen, die für konventionelles Wohnen nicht gedacht sind, die notdürftig zusammengebaut oder als Wohnwägen und Zelte gedacht sind
			11.2	Garagen, Keller, Dachböden, Abbruchhäuser etc.	
			11.3	Zelte	
	12	Menschen, die in ungeeigneten Räumen wohnen	12.1	Hausbesetzung von Abbruchgebäuden	Wohnen in Gebäuden, die für Wohnzwecke gesperrt oder ungeeignet sind, die kurz vor einem Abbruch stehen oder die durch die Bauordnung als ungeeignet klassifiziert sind
	13	Menschen die in überfüllten Räumen wohnen	13.1	Unterschreitung der zulässigen Mindestquadratmeter pro Person	Wohnen in Räumen, die entgegen den Mindestanforderungen völlig überbelegt sind und von mehr Menschen als zulässig bewohnt werden

FEANTSA is supported financially by the European Commission. The views expressed herein are those of the author(s) and the Commission is not responsible for any use that may be made of the information contained herein.

FEANTSA
European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL
Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri AISBL
194, Chaussée de Louvain ■ 1210 Brussels ■ Belgium ■ Tel.: + 32 2 538 66 69 ■ Fax: +32 2 539 41 74 ■ ethos@feantsa.org ■ www.feantsa.org

Abbildung 1: ETHOS Typologie

e. Fehlendes Interesse an einer Bundesstatistik

Die Europäische Kommission fordert von den Mitgliedsländern belastbare Zahlen zum Thema Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit[27]. Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG-W) zusammengeschlossenen Wohlfahrtsverbände fordern von der Bundesregierung seit Jahren eine amtliche Statistik der Wohnungsnotfälle, um Planungsgrundlagen über das Ausmaß der Probleme zu haben, damit „jeder Berechtigte die ihm zustehenden Sozialleistungen in zeitgemäßer Weise, umfassend und zügig erhält" und „die zur Ausführung von Sozialleistungen erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen".[28]

Die Bundesregierung hat 1998 eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, um daraufhin zu entscheiden, ob eine solche Statistik eingeführt werden sollte. Noch im Jahre 2012 bezog sich die Bundesregierung in ihrer Antwort auf eine kleine Anfrage einer Gruppe von Parlamentariern[29] auf diese Machbarkeitsstudie:

> „Die Einführung einer bundeseinheitlichen Statistik über die Zahl der Wohnungslosen ist seit Jahrzehnten Gegenstand von politischen Diskussionen und Forderungen. Mitte der 90er-Jahre ist daher eine Machbarkeitsstudie durchgeführt worden, die zu dem Ergebnis kam, dass lediglich die Erfassung der ordnungs- und sozialhilferechtlich untergebrachten sowie der wegen Mietrückständen räumungsbeklagten Haushalte in einer amtlichen Statistik vertretbar und praktikabel ist. Bei den übrigen Gruppen von Wohnungsnotfällen, wie den nicht institutionell untergebrachten Personen, den unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen sowie bei Personen in „unzumutbaren" Wohnverhältnissen wurde dagegen die Durchführbarkeit einer genaueren Erfassung als problematisch und kaum realisierbar eingestuft. Konsequenterweise ist daher von der Einführung einer bundesweiten Wohnungslosenstatistik abgesehen worden."[30]

Im März 2015 antwortet die Bundesregierung[31] auf eine kleine Anfrage der GRÜNEN zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit, gesundheitlicher Ungleichheit und extremer Armut, dass ihr keinerlei Erkenntnis vorliegt, da die Zuständigkeit entweder bei den Bundesländern und den Kommunen liege. Sie verweist auf Untersuchungen der Länder und der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe.

Damit zeigt sich eine fortgesetzt uninteressierte Haltung der Bundesregierung, die schon seit geraumer Zeit nicht nur bei den Wohlfahrtsverbänden, sondern auch bei einigen Ländern für Unmut sorgt. Selbst wenn nicht sofort, umfassend und systematisch alle Kategorien der „Begriffsbestimmungen des Deutschen Städtetages von 1987" erfasst werden können[32], so das Ergebnis der damaligen Machbarkeitsstudie, so könnte man doch unstreitig bei den ordnungs- und sozialhilferechtlich Untergebrachten und den Räumungsbeklagten anfangen.

---

27 Ending Homelessness Kampagne 2010

28 SGB 1, § 17 Abs. 1, Satz 1 und 2

29 An der übrigens Dr. Frank-Walter Steinmeier beteiligt war, der im Jahre 1991 mit einer Arbeit über Wohnungslosenhilfe und das Recht auf Wohnung promoviert worden ist (Frank Walter Steinmeier, 1992, VSH-Verlag).

30 BT Drucksache 17/10414

31 BT Drucksache 18/4261

32 Der Deutsche Städtetag hat 1987 drei Kategorien unterschieden: 1. Aktuell von Obdachlosigkeit betroffen: ohne Wohnung und nicht (institutionell) untergebracht, polizei- bzw. ordnungsrechtlich in eine Unterkunft/Notunterkunft (wieder) eingewiesen, 2. Unmittelbar von Obdachlosigkeit bedroht: Verlust derzeitiger Wohnung steht unmittelbar bevor, Entlassung aus institutioneller Unterkunft steht unmittelbar bevor, 3. Aus sonstigen Gründen in unzumutbaren Wohnverhältnissen lebend: außergewöhnlich beengter Wohnraum (gemessen an den Wohnungsbauförderungsbestimmungen), unzumutbarere Wohnraum (gemäß der Mindestanforderung der Wohnungsgesetze der Länder), untragbar hohe Mietbelastung, eskalierte soziale Konflikte. Vgl. Götz/Goritzka 2002, 4.

f. Mischung von Bestands- und Verlaufszahlen
Die Zahl der Wohnungslosen wird aus Bestandsdaten ermittelt. Bestandszahlen werden an Stichtagen ermittelt. Unterschiedliche Stichtage können Auskunft über saisonale Schwankungen geben. Wenn nicht von deutlichen saisonalen Schwankungen ausgegangen werden muss, können zunächst auch Bestandszahlen unterschiedlicher Stichtage verglichen werden.

Verlaufszahlen beschreiben die Bewegung des Bestandes innerhalb eines bestimmten Zeitraumes. Hierdurch kann etwa der Zugang in das System der Wohnungslosenhilfe im Laufe eines Jahres beschrieben werden. Die Zugangsdaten beschreiben, wie viele Menschen im Laufe eines Jahres in die Einrichtungen und Betreuungen aufgenommen worden sind. Folgende Formel kann angewandt werden: Bestand 1 + Zugang – Abgang = Bestand 2. Verlaufsdaten beschreiben, wie viele Menschen im Laufe eines Jahres versorgt wurden: Bestand 1 + Zugang.

g. Das Problem der Aufenthaltsdauer
Für den Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringungen sind auch Daten über die Aufenthaltsdauer erhoben worden. Aufenthaltsdauern können auch berechnet werden. So wurde zum Beispiel bei wiederholten Zählungen in England der Versuch unternommen, die sog. „Rough Sleepers“ zu zählen, also diejenigen, die ohne jegliche Unterkunft sind. Gezählt wurden alle, die draußen schlafen, bzw. dabei waren, in unmittelbarer Nähe ihr Nachtlager im Freien aufzuschlagen. Hierzu wurden von einer Vielzahl von Helfern alle der Polizei und den Hilfsorganisationen bekannte Plätze aufgesucht. Ermittelt wurde 2013 in England eine Bestandszahl von 2414 und für London eine Bestandszahl von 543 Menschen.

Den so erhobenen Bestandszahlen wurden in England Verlaufszahlen gegenübergestellt, die aus ganzjährigen Zählungen der Wohlfahrtseinrichtungen entstanden sind. Folgende Formel kann zur Berechnung der Aufenthaltsdauer angewendet werden: Bestand x 365 : Verlauf= Aufenthaltsdauer. Wenn man also davon ausgeht, dass in London an jedem beliebigen Tag 543 Menschen draußen schlafen, im Jahr aber 6437 Menschen mindestens eine Nacht draußen verbracht haben, dann kann man daraus eine durchschnittliche Dauer der Obdachlosigkeit berechnen. Sie beträgt in diesem Fall knapp 31 Tage.

Wie beschrieben gelten nach der ETHOS Typologie, auch die Bewohnerinnen der Frauenhäuser als wohnungslos. Für Niedersachsen liegen nur Verlaufszahlen aus den Frauenhäusern vor. Wenn man diese Zahlen analysiert, dann kommt man hinsichtlich der Aufenthaltsdauer zu folgenden Ergebnissen: Es gibt 41 Frauenhäuser in Niedersachsen. Im Laufe des Jahres 2013 nahmen in Niedersachsen 2297 Frauen die Hilfe von Frauenhäusern in Anspruch. Insgesamt gibt es 391 durch Landesförderung gesicherte Plätze in Frauenhäusern, welche nach Angaben der Betreiber voll ausgelastet sind[33]. Daraus kann man eine durchschnittliche Aufenthaltsdauer von 62 Tagen errechnen.

33 Mitteilung des Nds. MS vom 27.01.2015

Gesicherte Zahlen zur Fluktuation und Aufenthaltsdauer liegen in Niedersachsen nur für den Bereich der ordnungs- und sozialrechtlichen Unterbringung vor. Für den Bereich „ohne jegliche Unterkunft“ und „Frauenhäuser“ konnten wir durchschnittliche Aufenthaltsdauern aus dem Verhältnis der Verlaufs- und Bestands- bzw. der Platzzahlen beispielhaft errechnen. Hiernach ergibt sich folgende Hypothese für ein zu erwartendes Ranking der Aufenthaltsdauern:

1. Ohne jegliche Unterkunft:	überwiegend kurz
2. Frauenhäuser:	kurz bis mittellang
3. Wohnungslosenhilfe:	überwiegend mittellang
4. Ordnungsrechtliche Unterkünfte:	mittellang bis mehrjährig

Hierzu wären weitere Erhebungen und Auswertungen in Niedersachsen nützlich und sinnvoll.

h. Vernachlässigung der Bedarfsstatistik

In den letzten Jahren wurde vor allem Wert auf eine aussagefähige Leistungsstatistik gelegt. Rechtsgrundlage für Leistungsstatistiken sind die in den Verträgen mit der Freien Wohlfahrtspflege festgelegten Vorschriften zur „Prüfung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen“. Leistungsstatistiken werden von den Leistungserbringern erstellt und geben Auskunft über die Art und Anzahl der erbrachten Leistungen und der versorgten Menschen. Dies kann für eine oder mehrere Einrichtungen geschehen oder die erbrachten Leistungen in einem bestimmten Sozialraum zusammenfassen. Aus den Leistungsstatistiken kann nicht unmittelbar auf den tatsächlichen Bedarf geschlossen werden. Hierzu müsste auch der ungedeckte Bedarf ermittelt werden.

Die Erstellung von Bedarfsstatistiken ist Sache der Sozialplanung. Grundlage hierfür ist § 17 SGB I. Hiernach soll der Sozialhilfeträger dafür sorgen, dass ausreichende Angebote rechtzeitig zu Verfügung stehen. Sozialplanung soll für die Angebotsplanung relevante Daten zur Verfügung stellen. In Niedersachsen ist die ZBS an der Sozialplanung beteiligt.

i. Amtliche Statistik

Die amtliche Statistik in Niedersachsen weist die Zahl der Empfänger von Leistungen nach dem SGB XII und die Kosten der Sozialhilfe aus. Dabei werden routinemäßig die Daten über die Leistungen nach dem achten und neunten Kapitel des SGB XII zusammengefasst. Alle anderen Daten sind nur auf Nachfrage zu erhalten. Vor dem Hintergrund der „vollständigen Heranziehung“ der örtlichen Sozialhilfeträger zur Durchführung der Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers wäre eine routinemäßige und separate Auswertung der Leistungen nach dem achten Kapitel auf Ebene der örtlichen Träger sinnvoll.

j. Fehlende Wirkungs- und Ursachenforschung

Ein besonderer Typ von Leistungsstatistik ist die Ermittlung der Wirkung der erbrachten Leistungen. Gesucht wird nach Möglichkeiten, die zum Einsatz kommenden Methoden und Konzepte zu verbessern. Neue Förderprogramme der Europäischen Union wollen explizit solche Innovationen fördern und fordern geprüfte, evidenzbasierte Verfahren, um die angewandten Programme der Akteure zu evaluieren und zu vergleichen. Die Wirkungsforschung in der Sozialen Arbeit steht allerdings in Deutschland noch ganz am Anfang. Soziale Arbeit reagiert vielfach nur auf die Auswirkung von Faktoren und Entwicklungen, die sie selbst nicht beeinflussen kann: Konjunktur, Arbeitslosigkeit, Segregation. Es wäre deshalb zu fordern, in der Wirkungsforschung auch die Ursachen in den Blick zu nehmen, die zu den sozialen Problemen geführt und beigetragen haben. Bei der Suche nach besseren Lösungen würden vertiefte Kenntnisse über die Ursachen der Probleme helfen.

Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II. lfd. Online verfügbar unter https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII/Grundsicherung-fuer-Arbeitsuchende-SGBII-Nav.html, zuletzt geprüft am 25.05.2015

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., Wohnungsnotfalldefinition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. In: wohnungslos 2/2010, 67-69.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (01.08.2013): Zahl der Wohnungslosen in Deutschland weiter gestiegen. Pressemitteilung. Bielefeld. Online verfügbar unter http://www.bagw.de/media/doc/PRM_2013_08_01_Zahl_der_Wohnungslosen.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.2015.

Bundesnetzagentur | Bundeskartellamt (2014): Monitoringbericht 2014. Monitoringbericht gemäß § 63 Abs. 3 i. V. m. § 35 EnWG und § 48 Abs. 3 i. V. m. § 53 Abs. 3 GWB. Bonn, Bonn. Online verfügbar unter http://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Downloads/DE/Allgemeines/Bundesnetzagentur/Publikationen/Berichte/2014/Monitoringbericht_2014_BF.pdf?__blob=publicationFile&v=4, zuletzt geprüft am 07.04.2015.

DVO Nds. AG SGB XII, vom 27.06.2011 (01.01.2011): Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs.

DVO Nds. AG SGB XII, vom 23.06.2014 (01.01.2014): Verordnung zur Durchführung des Niedersächsischen Gesetzes zur Ausführung des Zwölften Buchs des Sozialgesetzbuchs. lfd. Online verfügbar unter http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=SGB12AGDV+ND+%C2%A7+13&psml=bsvorisprod.psml&max=true, zuletzt geprüft am 07.04.2015.

FEANTSA (2005): ETHOS Europäische Typologie für Wohnungslosigkeit. Brüssel. Online verfügbar unter http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_document&arg=745&cle=5d2e6fb340bd78b9132541a284bb90cf2f0fc540&file=pdf%2Fethos_de_2.pdf&lang=en, zuletzt geprüft am 07.04.2015.

FEANTSA (2010): Ending Homelessness. Brüssel. Online verfügbar unter http://www.feantsa.org/spip.php?action=acceder_document&arg=555&cle=32ea7e38a35ee8af2007dbf3985db21ce1401444&file=pdf%2F091016_fea_001-09_eng.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.2015.

Frauenhauskoordinierung e.V. (2014): Statistik. Frauenhäuser und ihre Bewohnerinnen. Berlin.

Götz, Katharina; Goritzka, Bernd (2002): Testerhebung 2000. Statistische Erfassung von Wohnungslosigkeit. Erfahrungsbericht. In: Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen (2), S. 3–21.

Great Britain: Department for Communities and Local Government (2014): Rough Sleeping Statistics England. Autumn 2014 official statistics. London. Online verfügbar unter https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/284024/Rough_Sleeping_Statistics_England_-_Autumn_2013.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.2015.

Holi, Hanne (2015): Stichtagserhebung 31. Oktober 2014 in den ambulanten Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe gem. §§ 67 ff. SBG XII. Wohnungsnotfall - Staatsangehörigkeit - Geschlecht - Alter.

Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. (2013): Liga Stichtagserhebung 2013. Frauen und Männer in sozialer Ausgrenzung und Wohnungsnot. Erhebung im Hilfesystem nach §§ 67 ff. SGB XII in Baden-Württemberg. Stuttgart. Online verfügbar unter http://www.caritas-baden-baden.de/bilder/download/2013_liga_stichtagserhebung.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.2015.

Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (2011-2013): Integrierte Wohnungsnotfallberichterstattung in Nordrhein-Westfalen. Struktur und Umfang von Wohnungsnotfällen. lfd. Düsseldorf. Online verfügbar unter http://www.mais.nrw.de/sozialberichte/sozialberichterstattung_nrw/kurzanalysen/index.php, zuletzt geprüft am 07.04.2015.

Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2014): Auswertung zur Erhebung der Unterbringungsfälle in Nds. Obdachlosenunterkünften zum 31.12.2012. Hannover.

Nüsken, Dirk (2014): Übergang aus der stationären Jugendhilfe ins Erwachsenenleben in Deutschland. Expertise. Frankfurt a. M.: IGfH-Eigenverlag.

Region Hannover (2014): Regionales Konzept für die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII. Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten in der Region Hannover. Handlungskonzept und Projektbericht.

Region Hannover (2015): Sozialbericht 2015. Soziale Lagen in der Region Hannover. Hannover. Online verfügbar unter http://www.hannover.de/content/download/542949/12412036/file/Sozialbericht+2015+Region+Hannover+17032015.pdf, zuletzt geprüft am 07.04.2015.

Statistisches Bundesamt (16.12.2014): 20,3 % der Bevölkerung Deutschlands von Armut oder sozialer Ausgrenzung betroffen. Anteil EU-weit bei 24,5 %. Pressemitteilung. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2014/12/PD14_454_634pdf.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 07.04.2015.

Steinmeier, Frank-Walter (1992): Bürger ohne Obdach. Zwischen Pflicht zur Unterkunft und Recht auf Wohnraum: Tradition und Perspektiven staatlicher Intervention zur Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit. Bielefeld: VSH-Verlag Soziale Hilfe.

Sonnenberg, Andreas (2011): Wirkung der Hilfe. In: wohnungslos 3/2011, 89-94

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2013): Statistikbericht. Daten für 2011. Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten in Niedersachsen. Hannover/Osnabrück. http://www.caritas-os.de/zentraleberatungsstelle/zbs (20.04.2015)

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2014): Statistikbericht. Daten für 2012. Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten. Hannover/Osnabrück. http://www.caritas-os.de/zentraleberatungsstelle/zbs (20.04.2015)

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2015): Statistikbericht. Daten für 2013. Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten. Hannover/Osnabrück. Erscheint demnächst.

Zentrale Beratungsstelle Niedersachsen (2015). Präventive Hilfeangebote im Rahmen der Hilfe nach §§ 67 SGB XII. Struktur-Adressaten-erste Erfahrungen. Hilfen für Menschen in besonderen sozialen Schwierigkeiten in Niedersachsen. Hannover/Osnabrück. Erscheint demnächst.

Herausgeber:
Niedersächsisches Ministerium für Soziales,
Gesundheit und Gleichstellung
Hannah-Arendt-Platz 2
30159 Hannover

www.ms.niedersachsen.de

Hannover, Juni 2015