



Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte 2018 in Hamburg

Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW) Hamburg

I. Kurzfassung – Zentrale Bewertungen und Forderungen der AGFW

- Die Studie zeigt einen dramatischen Anstieg der obdachlos auf der Straße lebenden Menschen auf **1.910** Personen, das ist eine Steigerung um 86 %. Im Vergleich zu 2009 geht die AGFW von einer höheren Grundgesamtheit obdachloser Menschen aus.
- Es ist auch ein starker Anstieg der in den öffentlich-rechtlichen Wohnunterkünften und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege untergebrachten Personen auf **4.666** Menschen zu konstatieren (Stand: März 2018). Nach heutigem Stand sind sogar **5.210** Menschen untergebracht. Im Vergleich zu 2009 bedeutet dies eine Steigerung von 78 %.
- Zusammen mit den 15.524 wohnberechtigten Zuwanderern in den Unterkünften gibt es insgesamt **22.644** Menschen ohne Wohnung in Hamburg, die dringend eine Wohnung benötigen.¹

➔ **Der Senat muss nun handeln und wirksame, lösungsorientierte Antworten auf Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit geben – das erfordert auch erhebliche zusätzliche finanzielle Mittel.**

Wir appellieren an den Senat, die nötigen Entscheidungen zur Weiterentwicklung des Hilfesystems, zur Stärkung und Vermehrung zielgerichteter Instrumente für die Versorgung wohnungsloser Menschen in Hamburg zu treffen.

➔ **Der Schlüssel für die Bekämpfung von Obdach- und Wohnungslosigkeit liegt in einem besseren Zugang zu erschwinglichen Wohnungen. Im Bestand und beim Neubau müssen vermehrt Wohnungen für Wohnungslose vorgesehen werden. Die SAGA hat als kommunales Unternehmen dabei eine Schlüsselrolle. Zur Wohnungsversorgung von Wohnungslosen hat die Freie Wohlfahrtspflege immer wieder konkrete Lösungsvorschläge vorgelegt.²**

¹ Quelle für alle Zahlen zur öffentlich-rechtlichen Unterbringung: Lagebild des ZKF, November 2018, unter <https://www.hamburg.de/contentblob/11975936/54dd10a3a85bb21b4887003e64b33b87/data/lagebild-11-18.pdf>, abgerufen am 08.01.19.

² Vgl. Stellungnahme der AGFW zur Umsetzung des Gesamtkonzepts der Wohnungslosenhilfe in Hamburg vom 23.06.2016 unter https://www.agfw-hamburg.de/download/AGFW-Stellungnahme-Abschluss-Beirat-Gesamtkonzept-WLH_23.06.16.pdf



- Ein Viertel der obdachlosen Personen hat im Rahmen eines formalisierten Verfahrens (Fristlose Kündigung/ Räumungsklage/ Zwangsäumung) seinen Wohnraum verloren. Bei den Wohnungslosen sind es 28 %, die infolge eines formalisierten Verfahrens in die öffentlich-rechtliche Unterbringung gekommen sind.
→ Um diesen Zufluss in die Wohnungslosigkeit zu verringern, muss die Wirksamkeit der Prävention weiter erhöht werden. Hier sind die Fachstellen für Wohnungsnotfälle maßgebliche Akteure.
- Zwei Drittel aller obdachlos auf der Straße lebenden Menschen haben keine deutsche Staatsangehörigkeit. Der mit Abstand wichtigste Grund für diese Gruppe, nach Hamburg zu kommen, ist Arbeit.
→ Die Stadt Hamburg sollte diese Menschen noch mehr dabei unterstützen, tatsächlich auch Arbeit leisten zu können und zwar unter würdigen Bedingungen. Für all diejenigen, die zunächst keinen Fuß auf dem Arbeitsmarkt fassen können, müssen die Zugänge in das soziale Sicherungs- und Unterbringungssystem verbessert werden.
- Eine wissenschaftliche Folgeuntersuchung wie bspw. eine Evaluierung des gesamten Hilfesystems wäre hilfreich, um die Angebote und Hilfen für obdachlose und wohnungslose Menschen gezielt zu verbessern. Dabei sollten auch angrenzende Hilfesysteme wie bspw. die ambulanten und stationären Angebote der Suchthilfe einbezogen werden.



II. Langfassung

1. Vorbemerkung

Die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration (BASFI) hat am 11. Januar 2019 die Ergebnisse der diesjährigen Befragung von obdachlosen und wohnungslosen Menschen veröffentlicht. Auf Wunsch der Behörde hat die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW) Hamburg in einer begleitenden Arbeitsgruppe an der Vorbereitung und Durchführung der Befragung beratend mitgewirkt. Hinsichtlich der Bewertung der Befragungsergebnisse einschließlich konkreter Handlungsempfehlungen konnte in der Arbeitsgruppe kein fachlicher Konsens hergestellt werden, da nach Auffassung der AGFW-VertreterInnen in der Begleit-AG die Schlussfolgerungen und Maßnahmen, die die Fachbehörde zu formulieren bereit war, weit hinter dem Notwendigen zurückblieben.

Mit der vorliegenden Stellungnahme kommentiert die AGFW die wichtigsten Ergebnisse und zieht Schlussfolgerungen für die politische und praktische Handlungsebene.

2. Vorbereitung der Befragung

Die AGFW agierte von Anfang an in einem von der Behörde abgestecktem Handlungsrahmen. Sie wurde erst in den Prozess einbezogen, als die Gesellschaft für Organisation und Entscheidung Bielefeld (GOE) bereits mit der Befragung beauftragt worden war. Es bestand somit nicht die Möglichkeit, mit der BASFI vor Beauftragung des wissenschaftlichen Dienstleisters die Fragestellungen und das Erkenntnisinteresse der Untersuchung zu erörtern und gemeinsam zu entwickeln. Auch eine Erweiterung des Befragtenkreises (z. B. um wohnungslose Klient*innen in Einrichtungen der Hilfen gemäß § 67 SGB XII und § 53 SGB XII) stand nicht zur Debatte.

Von der Behörde wurde oft das Argument vorgebracht, dass eine Diskussion des Forschungsdesigns nicht erforderlich gewesen sei, weil man aus Gründen der Vergleichbarkeit das Forschungssetting aus 2009 hatte übernehmen müssen. Aus heutiger Sicht wäre allerdings ein Neudesign wünschenswert gewesen, da aufgrund des großen Zeitabstands und der veränderten politischen Rahmenbedingungen (z. B. durch die schrittweise Öffnung des Arbeitsmarkts für die osteuropäischen EU-Staaten 2011 und 2014) die heutige Situation ohnehin nur sehr beschränkt vergleichbar ist mit jener aus 2009.

3. Durchführung

Die Umsetzung der Befragung obdachloser Menschen war teilweise von organisatorischen Erschwernissen geprägt.³ So wurden einigen Trägern die Fragebögen nicht rechtzeitig zur Verfügung gestellt. Dies hatte zur Konsequenz, dass in solchen Fällen erst verspätet mit der Befragung begonnen werden konnte.

³ Unsere Ausführungen in diesem Abschnitt beziehen sich nur auf den Teil der Untersuchung zu den obdachlos auf der Straße lebenden Personen.



Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.
Burchardstraße 19 • 20095 Hamburg

Außerdem gab es zu wenige Befragter*innen mit Fremdsprachenkenntnissen. Dies führte dazu, dass nicht-deutschsprachige Klient*innen zum Teil nicht interviewt werden konnten.

Hinzu kam, dass infolge der aktuellen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen wohnungslose Menschen von der Befragung nicht erreicht wurden. Die ordnungsrechtlichen Maßnahmen in den Monaten vor der Untersuchung (Polizeikontrollen, Freizügigkeitsüberprüfungen, Räumungen von Platten) haben dazu geführt, dass auf der Straße lebende obdachlose Personen nicht mehr an den gewohnten Orten anzutreffen waren. Andere wohnungslose Personen verweigerten eine Teilnahme, weil sie die ihnen zugesicherte Anonymität anzweifelten und einen missbräuchlichen Umgang ihrer Daten befürchteten. Die Konsequenz ist, dass die Teilnehmerquote zum Teil bedenklich niedrig ausfiel. Beispielsweise wurden in den Einrichtungen und Diensten eines Trägers 233 Personen um eine Teilnahme gebeten, 146 lehnten dies ab – eine Quote von 63 Prozent!

Die AGFW geht davon aus, dass die Grundgesamtheit der obdachlosen Menschen zum Zeitpunkt der aktuellen Befragung größer war als zum Zeitpunkt der Vorgänger-Untersuchung. Ein Indiz hierfür kann die höhere Zahl der erreichten obdachlosen Menschen sein, die 2018 1.910 Personen betrug und 2009 1.029. Dies würde bedeuten, dass die Zahl der obdachlosen Menschen seit 2009 deutlich gestiegen ist. Die Gesamtzahl der Obdachlosen lässt sich jedoch nicht genau beziffern.

Trotz dieser Situation stellt die AGFW fest, dass die Untersuchung eine geeignete Ausgangsbasis für die weitere Diskussion darstellt und die notwendigen Zahlen liefert, um eine Verbesserung des Hilfesystems und der Lebenssituation wohnungsloser Menschen erörtern zu können.

4. Zentrale Ergebnisse

Anstieg der Wohnungslosigkeit

Die lange auf Schätzungen basierende Annahme, dass in Hamburg die Zahl der obdachlos lebenden Menschen stetig wachse, wird durch die Untersuchung zur Tatsache. So hat sich die Zahl der Obdachlosen, d.h. der auf der Straße lebenden Menschen, die mit der diesjährigen Untersuchung erfasst werden konnten, gegenüber der Untersuchung von 2009 um 86 % auf 1.910 Personen erhöht.

Auch die Zahl der Wohnungslosen in den öffentlich-rechtlichen Wohnunterkünften und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege ist in diesem Zeitraum auf 4.666 gestiegen (Stand März 2018). Nach heutigem Stand sind sogar 5.210 Menschen untergebracht.⁴ Dies entspricht im Vergleich zu 2009 einer Steigerung von 78 Prozent.

⁴ Die Zahl der Wohnungslosen in öffentlich-rechtlichen Wohnunterkünften betrug im November 2018 5.008. In der stationären Unterbringung gem. §§ 67 ff. SGB XII belief sich die Zahl der untergebrachten Person auf 202.



Wege in die Wohnungs- und Obdachlosigkeit

Der Anteil der obdachlosen Menschen, die durch formalisierte Verfahren (fristlose Kündigung, Räumungsklage, Zwangsräumung) obdachlos geworden sind, ist mit 25,6 % erheblich. Bei den Wohnungslosen sind es 28,3 %, die infolge eines formalisierten Verfahrens in die öffentlich-rechtliche Unterbringung gekommen sind.

Ebenfalls hoch ist der Anteil derjenigen, die eine Mitwohnmöglichkeit z. B. beim Partner, Freunden etc. verloren haben: Bei den obdachlosen Personen sind es 23,2 %, bei den wohnungslosen Personen 17,9 %. Wer eine Mitwohnmöglichkeit verloren hat, hatte aber bereits vor dem Eintritt in die Wohnungslosigkeit keine eigene Wohnung. Es ist auffällig, dass von dem Verlust der Mitwohnmöglichkeit vor allem nicht-deutsche obdachlose Personen betroffen sind, wohingegen der Wohnungsverlust durch ein formalisiertes Verfahren vor allem bei deutschen obdachlosen Personen ursächlich ist.

Materielle Absicherung

Nur 29,1 % aller befragten Obdachlosen beziehen Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld II, Rente/Pension, Sozialhilfe etc. Viele obdachlose Menschen verfügen über äußerst prekäre Einkommen z.B. aus Flaschensammeln (15,2%), Betteln (9,3%) oder haben sogar überhaupt kein Einkommen (14,3%). Diese Ergebnisse zeigen eine besorgniserregende Unterversorgung eines großen Teils der obdachlosen Menschen in Hamburg auf.

Nicht-deutsche obdachlose und wohnungslose Personen

Fast zwei Drittel der obdachlosen Personen in Hamburg sind nicht-deutscher Staatsangehörigkeit. Damit hat sich das Verhältnis von einheimischen und ausländischen Obdachlosen im Vergleich zu 2009 nahezu umgekehrt.

Eine wesentliche Erkenntnis hat die Befragung mit den Zahlen zu den Zuzugsgründen von nicht-deutschen obdachlosen Personen zutage gefördert. So sind 71 % nach Hamburg gezogen, entweder um eine Arbeit zu suchen oder weil sie bereits ein konkretes Jobangebot hatten. Nur 1,5 % erhofften sich staatliche Unterstützung in Form von Sozialhilfe, Kindergeld etc. Der größte Anreiz für Zuwander*innen ist somit nicht, wie von vielen Seiten behauptet, das hiesige soziale Hilfesystem, sondern die Aussicht auf eine Arbeitsstelle.

Auch mit einem anderen Vorurteil räumt die Studie auf: Nur 5,5 % der nicht-deutschen obdachlosen Personen gab an, mit Hilfe von Vermittlern nach Deutschland gekommen zu sein, die sie nicht fair behandelt haben. Das in mancher Medienberichterstattung kolportierte Problem vom Schlepperwesen, dem angeblich viele nicht-deutsche Obdachlose ihren Weg nach Deutschland verdanken, ist also in der Realität kein großes Problem.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung lebenden nicht-deutschen Wohnungslosen: 40,3% kamen nach Hamburg, weil sie hier Arbeit suchen wollten, weitere 37,5% kamen, weil Familie oder Freunde in Hamburg leben. Staatliche



Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.
Burchardstraße 19 • 20095 Hamburg

Unterstützung (eine Person) oder das Gesundheitssystem (0 Nennungen) sind hingegen kein Anreiz, sich in Hamburg niederzulassen.

Fehlender Zugang zum Hilfe- und Unterbringungssystem

Nachdenklich stimmen ebenfalls die Ergebnisse zur Ankunftssituation der obdachlosen Personen nicht-deutscher Herkunft. 57 % waren schon bei Beginn ihres Aufenthalts in Hamburg obdachlos, haben also in einer Notunterkunft geschlafen oder Platte gemacht und seitdem ununterbrochen auf der Straße gelebt.

Gleichzeitig haben nur neun Prozent der nicht-deutschen obdachlosen Personen (und 29 % aller obdachlosen Menschen insgesamt) angegeben, über Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld, Sozialhilfe und Rente/Pension abgesichert zu sein. Nicht-deutsche obdachlose Personen, die in Deutschland nicht bereits gearbeitet haben, sind in der Regel von existenzsichernden Leistungen ausgeschlossen und haben nur Anspruch auf eine vorübergehende Nothilfe.

Der fehlende Zugang zu sozialer Sicherung und der Mangel an weiterführenden Angeboten erklären auch die hohen Befragungswerte zur Frequentierung der niedrighschwelligigen Hilfeangebote, auf die viele Menschen als ihnen einzig offenstehendes Angebot dringend angewiesen sind.

Fehlender Zugang zum Wohnungsmarkt

63 % der wohnungslosen Personen leben bereits länger als ein Jahr in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung. Es wäre jedoch erstrebenswert, dass ein Reintegrationssystem spätestens innerhalb eines Jahres den Einzug in eigenen Wohnraum ermöglicht, nicht zuletzt, weil mit zunehmender Dauer der Wohnungslosigkeit die Reintegration in eine normale Wohnung immer schwieriger wird.

Krankenversicherungsschutz

Der Anteil obdachloser Menschen ohne gültige Krankenversicherungskarte ist auf 53 % gestiegen (2009: 35 %). Zwar erklärt sich diese Entwicklung durch die Zunahme nicht-deutscher obdachloser Personen, auffällig ist aber, dass auch unter den deutschen Obdachlosen knapp 28 % keinen Versicherungsschutz haben.

5. Bewertung und Handlungsempfehlungen

Mehr Wohnraum für wohnungslose Menschen schaffen

Wohnungslose Menschen benötigen vor allem eine sichere Unterkunft, am besten in Form einer Wohnung. Sie in eine eigene Wohnung zu vermitteln, wird jedoch zur Herkulesaufgabe, wenn es keinen bezahlbaren Wohnraum gibt. Deshalb muss die Schaffung günstigen Wohnraums oberste politische Handlungspriorität sein.

Wohnungslosen Menschen nützt der forcierte Neubau von Sozialwohnungen allerdings in der Regel nur dann, wenn diese speziell für vordringlich Wohnungssuchende vorgehalten werden, somit mit einer WA-Bindung belegt werden.



Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.
Burchardstraße 19 • 20095 Hamburg

Der Schlüssel zu einer Verringerung der Wohnungslosigkeit liegt derzeit vor allem im Wohnungsbestand, der ebenfalls stärker für vordringlich Wohnungssuchende zugänglich gemacht werden muss. Hier spielt der städtische Konzern SAGA eine zentrale Rolle. Mindestens die Hälfte der jährlich freiwerdenden Wohnungen der SAGA – also etwa 4.500 Wohnungen – sollten an vordringlich Wohnungssuchende vergeben werden, davon 2.000 an wohnungslose Haushalte.

Auch andere Akteure aus der Wohnungswirtschaft sind stärker in die Verantwortung zu nehmen. So müssten für die Kooperationsverträge mit der Wohnungswirtschaft zur Versorgung wohnungsloser Haushalte weitere Partner gewonnen und die Zielzahlen erhöht werden.

Ebenso ist eine Aufhebung aller Freistellungsgebiete erforderlich, damit insbesondere für vordringlich Wohnungssuchende geförderte Wohnungen bei einem Wohnungswechsel auch tatsächlich an diesen Personenkreis vermietet werden.

Generell müssen bei der Dimensionierung und Formulierung wohnungspolitischer Programme gegen Wohnungslosigkeit neben den in dieser Untersuchung erfassten 7.120 wohnungslosen und obdachlosen Personen noch die etwa 15.524 wohnberechtigten Zuwanderer berücksichtigt werden, die nur noch deshalb in öffentlich-rechtlicher Unterbringung leben, weil sie keine Wohnung finden.

Soziale Sicherung für nicht-deutsche Wohnungslose zugänglich machen

Im hohen Anteil der nicht-deutschen obdachlosen Personen sowie der von Beginn an in Hamburg obdachlos lebenden Nicht-Deutschen spiegelt sich der mangelnde Zugang in die sozialen Sicherungs- und Hilfesysteme wieder. Die Anlaufstellen, die von nicht-deutschen obdachlosen Personen aufgesucht werden, können meist weder auf – bekanntlich kaum vorhandenen – günstigen Wohnraum verweisen noch auf die öffentlich-rechtliche Unterbringung, die für einen längeren Zeitraum nur Menschen mit Sozialleistungsansprüchen bewilligt wird. Sollten Sozialleistungsansprüche doch vorhanden sein, sind sie ohne professionelle Hilfe oft kaum zu realisieren.

Zuwanderer*innen, denen es nicht gelingt, hier Fuß zu fassen, dürfen aber nicht sich selbst überlassen bleiben. Um Obdachlosigkeit und Verelendung vorzubeugen, benötigen diese Menschen möglichst frühzeitig Zugang zu bedarfsgerechten Hilfen. Die Angst vor einem „Sogeffekt“ in Folge wirksamer Unterstützungsleistungen darf hier nicht handlungsleitend sein. Sie wird durch die Untersuchungsergebnisse auch nicht legitimiert: Die innere Triebfeder für eine Migration nach Hamburg ist wie oben dargestellt die Suche nach Arbeit, nicht ein Platz in der vielzitierten „sozialen Hängematte“. Das Potential obdachloser Menschen, die arbeiten möchten, sollte nicht auf der Straße verkümmern.

Seitens des Senats sollte deshalb eine dezidiert inklusionsfördernde Politik angestrebt werden durch

- eine Ausweitung sozialer Unterstützungsangebote,



- einen leichteren Zugang in die öffentlich-rechtliche Unterbringung,
- die Förderung günstigen Wohnens für Arbeitsmigranten z. B. durch eine „Arbeitnehmerpension“
- den Verzicht auf Vertreibungsmaßnahmen, die auch dazu führt, dass Menschen sich zurückziehen, das Hilfesystem sie nicht mehr erreicht und sie folglich weiter verelenden,
- die Verbesserung des Arbeitsmarktzugangs zu regulärer, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung für Migrant*innen und den Abbau ausländerrechtlicher Barrieren (u.a. durch entsprechende Bundesratsinitiativen),
- Qualifizierungsangebote und Sprachkurse für nicht- bzw. geringqualifizierte Personen und solche ohne bzw. mit geringen Deutschkenntnissen.

Ebenso ist die Verwaltung aufgefordert, einladende und unterstützende Strukturen und Mentalitäten zu etablieren z. B. in Jobcentern, Grundsicherungsämtern etc. Auch die Freien Träger sozialer Arbeit müssen sich noch stärker einbringen in laufende Prozesse interkultureller Öffnung, z. B. durch die Einstellung muttersprachlicher Berater*innen und konzeptionelle Erweiterungen ihrer Arbeit.

Leistungsansprüche geltend machen

Dass nur knapp ein Drittel aller obdachlosen Befragten gesetzliche Leistungen bezieht, ist eine Handlungsaufforderung an das Hilfesystem. Menschen, die einen Anspruch auf gesetzliche Leistungen haben, müssen diesen auch geltend machen können. Vor diesem Hintergrund kommen der Qualität und dem Umfang der Beratung, die im Wohnungslosenhilfesystem für diese Menschen mit einem besonderen Beratungsbedarf vorgehalten werden sollte, eine besondere Bedeutung zu. Eine wachsende Zahl von komplexen Beratungsfeldern bedarf der entsprechenden Qualifizierung der in der Wohnungslosenhilfe tätigen Fachkräfte. Auch müssen die offenen, niedrigschwelligen Sprechstunden in den Sozialen Beratungsstellen für Menschen mit ungeklärtem oder nicht vorhandenem Hilfeanspruch nach § 67 SGB XII erweitert werden.

Prävention verbessern, Interventionen fokussieren

Die hohen Zahlen zum Verlust einer Wohnung durch formalisierte Verfahren und dem Verlust einer Mitwohnmöglichkeit veranschaulichen den großen Bedarf an einem gut ausgestatteten präventiven Hilfesystem. Wie Menschen in Mitwohnverhältnissen in ihrer verdeckten Wohnungslosigkeit erreicht werden können, zumal wenn sie nicht-deutscher Herkunft sind, ist eine Frage, die sich nicht nur mit Blick auf diese Zahlen stellt. Sie ist auch virulent, weil bei der großen Mehrheit der Befragten die Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit nach der Einführung des Fachstellenkonzepts 2005 eingetreten ist. Es handelt sich also um Menschen, die trotz präventiver Angebote der Fachstellen ihr Zuhause verloren haben.

Dies wirft die Frage auf, warum Menschen vom vorgelagerten Hilfesystem nicht erreicht werden und wie die präventive Versorgung verbessert werden kann. Auch wenn die Fachstellen bereits sehr erfolgreich arbeiten (über 80 % der drohenden Wohnungsverluste



Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.
Burchardstraße 19 • 20095 Hamburg

konnten im Jahr 2017 abgewendet werden)⁵, so ist es doch sehr lohnend, den Anteil von knapp 20 % nicht gesicherter Wohnungen zu verkleinern, da hier ein bedeutsamer und beeinflussbarer Zufluss in die Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit besteht.

Um Menschen vor der Wohnungslosigkeit zu bewahren, sind gezielte Interventionen notwendig. Hilfreich wäre es, bestimmte Fokusgruppen zu definieren, auf die die verschiedenen Interventionsmöglichkeiten abgestimmt werden. Zu den Fokusgruppen würden beispielsweise ältere Personen gehören, für die ein Programm zur Vermittlung in Altenwohnungen oder betreute Wohnformen zur Verfügung stehen müsste. Bei jüngeren Menschen sollte wiederum im Fokus stehen, dass sie gar nicht erst mit dem Obdachlosenmilieu in Kontakt kommen und eine jugendgerechte Unterbringung aufsuchen können (z. B. eine Notschlafstelle nur für junge Wohnungslose). Auch Alleinerziehende würden zu den Fokusgruppen gehören. Ggf. sollte dazu ein Forschungsauftrag vergeben werden, um mit dem Blick von außen Ideen zu entwickeln.

Speziell zum Thema Mitwohnmöglichkeit spricht sich die AGFW dafür aus, dem Vorschlag der GOE zu folgen und zu untersuchen, wie viele Menschen keinen eigenen Wohnraum haben und bei Freunden, Bekannten etc. als „Couchsurfer“ übernachten. Inwiefern und wie oft nutzen diese Menschen bestehende Beratungsangebote, welche gibt es überhaupt – diesen Fragen sollte mit Hilfe wissenschaftlicher Expertise auf den Grund gegangen werden. Dabei könnte auch auf andere Datenerhebungen wie bspw. die Hamburger Basisdatendokumentation (Bado) im Bereich der Suchthilfe zurückgegriffen werden, die diese Daten bereits erhebt.

Krankenversicherungsschutz klären

Wie die Befragung zeigt, kann ein beträchtlicher Anteil obdachloser Menschen das medizinische Regelsystem nicht in Anspruch nehmen, darunter auch viele Menschen deutscher Herkunft, für die Versicherungspflicht besteht.

Folglich muss es darum gehen, Menschen ohne oder mit ungeklärtem Krankenversicherungsschutz einen Zugang zum medizinischen Regelsystem zu erleichtern, u. a. durch Beratung und Prüfung des Krankenversicherungsstatus. Um das Recht auf Gesundheit durchsetzen zu können, müssen Menschen ohne Hinterfragung ihres rechtlichen Status behandelt werden können. Es bedarf einer Gesundheitspolitik, die die besonderen Bedarfslagen von Menschen in Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und Armut berücksichtigt.

Diskussion der Befragungsergebnisse initiieren

Die Ergebnisse der Befragung sowie die dazu vorliegenden Handlungsempfehlungen bedürfen einer intensiven Auseinandersetzung, an der neben den politisch Verantwortlichen und der Fachöffentlichkeit auch die Wohnungslosen selbst zu beteiligen

⁵ Vgl. Pressemitteilung der BASFI „Anstieg um 24 Prozent: Fachstellen für Wohnungsnotfälle vermittelten erneut mehr Menschen in Wohnraum“ vom 7. Februar 2018, unter <https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/10402124/2018-02-07-basfi-fachstellen-wohnungsnotfaelle-vermittlungen/>, abgerufen am 08.01.2019.



sind. Mögliche Beteiligungsformate wären eine Fachtagung oder speziell eine Veranstaltung für Betroffene. Um die Erkenntnisse der Studie einer breiten Öffentlichkeit zu erschließen, sollte zudem eine Kurzfassung des Abschlussberichts – möglichst in einfacher Sprache – erstellt werden.

Künftige Zusammenarbeit partnerschaftlich organisieren

Bei künftigen Befragungen wäre es wünschenswert, die AGFW frühzeitiger einzubeziehen, um gemeinsam und partnerschaftlich die Untersuchung vorzubereiten. Dabei sollte es möglich sein, über eine Veränderung des Forschungsdesigns zu sprechen. Auch wäre es sinnvoll, den Befragungszeitraum zu überdenken, der dieses Mal mit einer Woche zu kurz terminiert war, wodurch einzelne Projekte und Einrichtungen der Wohnungslosen- und Suchthilfe nur marginal einbezogen und die zu Befragenden nicht im ausreichenden Maße erreicht werden konnten.

6. Fazit

Die Studie belegt einen dramatischen Anstieg der Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit sowie des unsicheren Wohnens (temporäre Unterkunft bei Freunden, Bekannten oder Verwandten). Die tatsächliche Zahl von obdachlosen Menschen dürfte aufgrund der anzunehmenden hohen Dunkelziffer noch erheblich über den 1.910 erfassten Personen liegen.

Für die Zunahme der Wohnungslosigkeit gibt es mehrere Gründe:

- den Mangel an erschwinglichen und für wohnungslose Menschen zugängliche Wohnungen,
- eine unzureichende soziale Wohnungspolitik,
- den großen Niedriglohnsektor, der für eine wachsende Zahl von Beschäftigten nicht genug Einkommen bietet, um eine Wohnung oder auch nur eine einfache Unterkunft (Monteurszimmer) anzumieten,
- die gestiegene Zuwanderung aufgrund der vollen Arbeitnehmerfreizügigkeit für weitere Länder in Europa, der Wirtschaftskrisen in vielen europäischen Ländern und der Zuwanderung aufgrund von Flucht und Asyl,
- eine wachsende Zahl von Menschen, die von der sozialstaatlichen und ordnungsrechtlichen Absicherung (SGB XII, SGB II; ordnungsrechtliche Unterbringung) ausgeschlossen sind und deshalb auf der Straße verbleiben; dies betrifft nicht nur (Arbeits-)Migrant*innen ohne gesetzliche Ansprüche, sondern auch einheimische Wohnungslose, die die Hürden des Sozialleistungssystems nicht überwinden können oder vom SGB II-System herausanktioniert wurden,
- ein und auf die neuen Anforderungen nicht ausreichend vorbereitetes und ausgestattetes Hilfesystem, dass nur noch einer kleinen Minderheit der Bedürftigen adäquate Hilfeangebote machen kann.

All diese Problemanzeigen sind nicht unbekannt und es bedarf einer konsequenten Herangehensweise, um den negativen Entwicklungstrend beim Thema Obdachlosigkeit



Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.
Burchardstraße 19 • 20095 Hamburg

und Wohnungslosigkeit umzukehren. Bereits im Anschluss an die Vorgängeruntersuchung im Jahre 2009 wurde ein aufwändiger Prozess unter dem Arbeitstitel „Wege aus der Obdachlosigkeit“ in Gang gesetzt, in dem sehr viele fachlich gut begründete Vorschläge zur Veränderung des Hilfesystems entwickelt wurden. Einiges davon fand sich im 2012 vom Senat veröffentlichten „Gesamtkonzept der Wohnungslosenhilfe in Hamburg“ wieder. Die in diesem Konzept vorgesehenen Maßnahmen wurden aber nur zu einem kleinen Teil tatsächlich umgesetzt.⁶ Nun, neun Jahre nach der letzten Befragung, hat die Wohnungslosigkeit nicht ab-, sondern zugenommen.

Die Untersuchung darf deshalb nicht folgenlos bleiben – der Senat muss jetzt handeln und weiterreichende, lösungsorientierte Antworten auf diesen starken Anstieg von Wohnungslosigkeit und Straßenobdachlosigkeit geben. Sozial- und wohnungspolitische Initiativen, die Stärkung und Weiterentwicklung der Prävention und des Systems der persönlichen Hilfen für wohnungslose Menschen zur (Re-)Integration in Wohnraum sind notwendig.

Die Freie Wohlfahrtspflege hat viele konkrete Vorschläge zur Weiterentwicklung des Hilfesystems und für eine erfolgreichere soziale Wohnungspolitik zur Bekämpfung der Wohnungslosigkeit vorgelegt. Viele Instrumente müssen nur umgesetzt oder erweitert werden.

Weitere Impulse könnte eine unabhängige Evaluierung des gesamten Hilfesystems durch ein externes Institut geben, unter Einbeziehung von obdachlosen und wohnungslosen Menschen als Expert*innen in eigener Sache. Ohne die Bereitschaft, auch erhebliche finanzielle Mittel zusätzlich bereit zu stellen, können die beschriebenen Probleme allerdings nicht gelöst werden.

AGFW Hamburg
Mai 2019

⁶ Vgl. Stellungnahme der AGFW zur Umsetzung des Gesamtkonzepts der Wohnungslosenhilfe in Hamburg vom 23.06.2016 unter https://www.agfw-hamburg.de/download/AGFW-Stellungnahme-Abschluss-Beirat-Gesamtkonzept-WLH_23.06.16.pdf