

Stellungnahme der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS), Bremen, zur Anhörung im Sozialausschuss des Landtages Nordrhein-Westfalen am 30.10.2019

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Wohnungslosigkeit von Frauen entgegen wirken – Hilfeangebote flächendeckend ausbauen – Ursachen beseitigen (Drucksache 17/5284 vom 12.03.2019)

Jutta Henke, Geschäftsführerin GISS

Hintergrund

Die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V., GISS, mit Sitz in Bremen führt als unabhängige, gemeinnützige Einrichtung seit 1989 Forschungs- und Evaluationsvorhaben im nationalen und internationalen Kontext durch und berät öffentliche und freie Träger in Prozessen der Projekt- und Organisationsentwicklung. Schwerpunkte der wissenschaftlichen Arbeit liegen in den Feldern der Wohnungslosenhilfe, der Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik sowie auf kinder-, jugend- und familienpolitischen Fragen.

Auftraggeber des Instituts sind Bundesministerien, Fachministerien unterschiedlicher Bundesländer, Städte, Kreise und Gemeinden sowie Träger und Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege. Ein Mitarbeiter des Instituts koordiniert die von der EU finanzierte Europäische Beobachtungsstelle zur Wohnungslosigkeit (www.feantsaresearch.org). Vom MAGS NRW ist die GISS gegenwärtig mit der wissenschaftlichen Begleitung des Aktionsprogramms „Hilfe in Wohnungsnotfällen“ beauftragt, und sie begleitet die organisatorische Umsetzung der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“. Zuletzt erarbeitete sie die MAGS-Praxishilfe für Kommunen und freie Träger der Wohlfahrtspflege „Wohnungsnotfallhilfen vorausschauend planen und präventiv handeln.“

Nachfolgend werden zudem Erkenntnisse aus unterschiedlichen Forschungsprojekten sowie aus einer soeben abgeschlossenen und durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) geförderten bundesweiten Studie „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“ der GISS berücksichtigt.¹

Gesamteinschätzung

Vor dem Hintergrund ihrer wissenschaftlichen Befunde teilt die GISS die Einschätzung der antragstellenden Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass die Systeme der Wohnungsnotfallhilfen in NRW einerseits bereits wesentlich ausdifferenzierter sind als in anderen Bundesländern. Insbesondere die Praxis in den Regelsystemen – also dem System der kommunalen ordnungsrechtlichen Unterbringung sowie den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII – ist jedoch andererseits oft blind für bestimmte geschlechtsspezifische Besonderheiten. Trotz guter Maßnahmen des Gewaltschutzes sind es in vielen Fällen häuslicher Gewalt immer noch zu häufig die Frauen, die am Ende ihre Wohnung aufgeben und mit den Kindern eine neue Bleibe suchen. Und Frauen in verdeckter Wohnungslosigkeit werden von institutionellen Hilfeangeboten nur schwer oder gar nicht erreicht und verharren oft lange Zeit in gewaltgeprägten Abhängigkeitsverhältnissen.

¹ Busch-Geertsema, Volker/ Henke, Jutta/Steffen, Axel (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. BMAS-Forschungsbericht 534. Berlin, Bremen

Das Ziel des Antrages, der Wohnungslosigkeit von Frauen in Nordrhein-Westfalen entgegenzuwirken, das Netzwerk frauenspezifischer Hilfen auszubauen und die Ursachen von Wohnungslosigkeit zu beseitigen, kann uneingeschränkt befürwortet werden. Ohne die besonderen Bedarfe von Frauen zu bestreiten, sollte es darüber hinaus ein Ziel sein, Hilfeangebote grundsätzlich auf ihre Gendergerechtigkeit hin zu überprüfen. Bestehende Strukturen werden auch den Bedarfen von Männern nicht immer gerecht, und erst allmählich wächst die Sensibilität für die Bedarfe von Transgender-Personen und intersexuellen Menschen.

Aus den Ergebnissen der GISS-Studie lässt sich einerseits schließen, dass die zuständigen Stellen bei Frauen und Kindern, die von einem Wohnungsverlust bedroht sind, *erhöhte* Präventionsanstrengungen unternehmen. Dies ist positiv zu bewerten. Hierzu zählen etwa aufsuchende Beratungsangebote und die Bereitschaft der kommunalen Präventionsstellen und der Jobcenter, auch höhere Mietschulden auszugleichen. Dagegen werden alleinstehende Männer, eine Hochrisikogruppe, wesentlich seltener aufgesucht und häufiger sogleich auf das Notunterbringungssystem verwiesen.

Bereits wohnungslose Männer finden andererseits ein breites Spektrum der Unterbringung und persönlichen Hilfe vor, während frauenspezifische Angebote – vor allem im Bereich der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach dem Achten Kapitel SGB XII (stationäre und teilstationäre Einrichtungen, Ambulant Betreutes Wohnen, Fachberatung) – keineswegs flächendeckend verfügbar sind.

Außerhalb der Regelsysteme werden innovative Hilfen für von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Frauen über das seit vielen Jahren im parteiübergreifenden Konsens getragene NRW-Aktionsprogramm „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ gefördert und in der Regel nach der Projektphase in eine Regelfinanzierung überführt. Einen Schwerpunkt auf Angebote für Frauen legt aktuell die Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“. Unter den 18 Kommunen, die Konzepte entwickelt haben, um Wohnungslosigkeit zu begegnen, stellen neun die Zielgruppe der Frauen in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen. Bemerkenswert an den Projekten, die das MAGS bis Ende 2020 fördert, sind insbesondere eine Reihe von (aufsuchenden) niedrigschwelligen Ansätzen, um Frauen in verdeckter Wohnungslosigkeit zu identifizieren und ihnen institutionelle Hilfeangebote machen zu können.

Wie im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN schon angesprochen, unternimmt die Landesinitiative in ähnlicher Bedarfseinschätzung auch den Ausbau der niedrigschwelligen aufsuchenden medizinischen Hilfen für Wohnungslose.

Wohnungslose Frauen in NRW

Der Antrag stützt sich auf eine Untersuchung der Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe aus dem Jahr 2018 sowie auf die Wohnungsnotfallberichterstattung des Landes NRW zum 30.06.2017. Zur Korrektur der Angaben sollte ergänzt werden, dass etwa 30 Prozent der zum Stichtag 30.06.2017 untergebrachten 32.286 Personen Frauen *und minderjährige Mädchen* waren.

Inzwischen liegen aktuellere Daten aus dem Jahr 2018 vor: Insgesamt ist zwischen 2017 und 2018 nicht nur die Zahl der Wohnungslosen insgesamt, sondern auch der Anteil der Frauen an allen Wohnungslosen in Nordrhein-Westfalen gestiegen. Von den 44.434 Personen, die in Nordrhein-Westfalen am 30.6.2018 als wohnungslos gezählt wurden, waren 14.091 weiblich.

Frauen in ordnungsrechtlicher Unterbringung

Wohnungslose Mädchen und Frauen werden vor allem durch die Kommunen versorgt: Nahezu alle minderjährigen Mädchen (3702 von 3724) befanden sich in ordnungsrechtlicher Unterbringung, und auch von den erwachsenen Frauen waren rd. 74 % durch Maßnahmen des Ordnungs-

rechts untergebracht. Zu korrigieren ist die Aussage des Antrags zur Wohnungsnotfallberichterstattung 2016 auf S. 4, die Mehrheit der wohnungslosen Frauen halte sich bei Bekannten auf. Diese Aussage trifft lediglich für die bei freien Trägern bekannten wohnungslosen Frauen zu. Die große Mehrheit der wohnungslosen Frauen ist ordnungsrechtlich untergebracht.

Unter ihnen dürfte sich eine hohe Zahl geflüchteter Frauen befinden: Aus den Daten der aktuellen GISS-Studie kann geschlossen werden, dass knapp die Hälfte der aktuell wohnungslosen Menschen (auch in NRW) zum Personenkreis der Geflüchteten gehört, die trotz internationalen Schutzstatus noch keine eigene Wohnung beziehen konnten und die deshalb weiter von den Kommunen untergebracht werden müssen.² Unter ihnen ist der Anteil der Familien und damit auch der Anteil an Frauen und Kindern relativ hoch. Für diesen Personenkreis gilt als Besonderheit, dass ihre Wohnungslosigkeit nicht das Ergebnis versäumter oder gescheiterter Prävention ist. Sie lässt sich nur durch die Versorgung mit Normalwohnraum beseitigen.

Besondere Aufmerksamkeit verdient die Situation der Kinder, die in Obdachlosigkeit und Notunterkünften aufwachsen, wenn eine Versorgung der betroffenen Familien in Normalwohnraum nicht gelingt. Unter den Frauen in ordnungsrechtlicher Unterbringung und unter den noch untergebrachten Geflüchteten liegt der Anteil alleinerziehender Frauen mit Kindern bei immerhin 6 %.

Für die ordnungsrechtliche Unterbringung in Zuständigkeit der Kommunen gibt es keine Standards. Auch aus diesem Grund bestehen von Ort zu Ort große Unterschiede. Im Rahmen der GISS-Studie wurden, u.a. von den befragten Stellen aus NRW, frauenspezifische bzw. nach Geschlechtern getrennte Unterbringungsangebote dringend angemahnt. Explizit hoben die befragten Stellen psychisch erkrankte Menschen mit nicht ausreichender Krankheitseinsicht ebenso wie suchtabhängige wohnungslose Männer und Frauen als Gruppen hervor, die besonders schwer zu versorgen sind.

Wenn es um Hilfen für wohnungslose Frauen geht, so sollte der Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung nicht vergessen werden. Die Zahl der Frauen, die sich in diesem Segment des Hilfesystems befinden, wird im vorliegenden Antrag möglicherweise unterschätzt, ihre Lage und die ihrer Kinder sollte stärkere Beachtung finden. Spezifische Bedarfe haben geflüchtete Frauen und ihre Familien.

Wohnungslose Frauen in Angeboten der freien Träger

Nur 26 % der wohnungslosen Frauen aus NRW befanden sich am 30.06.2018 in Einrichtungen freier Träger oder wurden – wohnungslos – bei freien Trägern beraten. Historisch ist dieser Teil des Hilfesystems auf Männer ausgerichtet. Es gilt jedoch als gesicherte Erfahrung für das Hilfefeld, dass die Zahl der wohnungslosen Frauen, die institutionalisierte Hilfe annehmen, steigt, sobald ihnen frauenspezifische Angebote gemacht werden.

Um eine bessere Versorgung mit Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII zu erreichen, müssten sowohl Beratung als auch teilstationäre und stationäre Angebote für Frauen ortsnah verfügbar sein. Für den Landschaftsverband Westfalen-Lippe untersuchte die GISS 2015 die Zugangssteuerung in die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII.³ Wie diese Untersuchung zeigte, waren die von Wohnungslosigkeit betroffenen Frauen meist zu einem Ortswechsel gezwungen, wenn sie (teil-)stationäre Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in Anspruch nehmen wollten. Geeignete Hilfen vor Ort waren – außer in den Großstädten – oft nicht vorhanden. Für viele Frauen stellte es jedoch keine Option dar, soziale Bezüge aufgeben zu müssen, um Hilfe zu erhalten. In stationärer Hilfe lag der Frauenanteil auch aus diesem Grund nur bei 12,2 Prozent. Der Frauenanteil stieg, wenn noch oder

² Busch-Geertsema et al. 2019, S. 111.

³ Busch-Geertsema, Volker / Henke, Jutta / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2017): Evaluation des individuellen Hilfeplanverfahrens im Bereich der wohnbezogenen Hilfen gem. §§ 67 ff. SGB XII. Forschungsprojekt im Auftrag des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL). Münster, Bremen

wieder eine Wohnung vorhanden war, er lag im Betreuten Wohnen in eigener Wohnung bei über einem Viertel aller Hilfefälle.

Frauen profitieren in besonderem Maß vom Ausbau betreuter Wohnformen in eigenem Wohnraum. Betreutes Wohnen kann im Rahmen der Prävention genutzt werden, um Wohnraum zu sichern, und es sollte bei Bedarf nachgehend die Re-Integration flankieren.

Bei den hier beschriebenen Maßnahmen geht es um den flächendeckenden Ausbau von Regelangeboten. Auf Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII besteht im Einzelfall ein Rechtsanspruch nach dem SGB XII, den die örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe einzulösen haben.

Veränderung und Weiterentwicklung der Hilfesysteme – auch in Richtung besserer Angebote für Frauen mit Pflegebedarf – obliegen in erster Linie den Landschaftsverbänden und den Kommunen. Es ist wichtig, dass das Land diese Akteure bei der geschlechtergerechten Ausgestaltung von Hilfen unterstützt. Das Aktionsprogramm „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ sollte allerdings der Erprobung innovativer Angebote vorbehalten bleiben. Geförderte Projekte können die gewünschten Impulse für den flächendeckenden Ausbau von Angeboten geben, sie sind aber nicht dazu geeignet, Regelstrukturen zu ersetzen.

Verdeckt wohnungslose Frauen

Die NRW-Wohnungsnotfallberichterstattung erfasst nicht die Dunkelziffer der Frauen, die sich in verdeckter Wohnungslosigkeit, z.B. in Mitwohnverhältnissen, befinden oder die ohne Kontakte zu institutionellen Hilfen auf der Straße leben. Dass eine beträchtliche Zahl von Frauen (und Männern) trotz insgesamt guter präventiver Strukturen offenbar an den Hilfesystemen vorbei wohnungslos wird, ist alarmierend. Hier besteht Handlungsbedarf in jeder Hinsicht. Auf den Katalog der GISS-Empfehlungen an Bund, Länder und Kommunen im Rahmen der BMAS-Studie (Kapitel 8) wird verwiesen.

In Nordrhein-Westfalen sollte das Aktionsprogramm „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ weiterhin genutzt werden, um innovative Wege der Ansprache im Vorfeld eines Wohnungsverlustes und nach eingetretener Wohnungslosigkeit oder lokale „Frühwarnsysteme“ zu erproben.

Prävention von Wohnungsverlusten

Es wurde bereits dargestellt, dass die meisten Präventionsstellen auf die drohende Wohnungslosigkeit von Frauen und Kindern sensibel und mit hoher Unterstützungsbereitschaft reagieren, wenn sie davon Kenntnis erlangen.

Von häuslicher Gewalt betroffene Frauen stellen eine besondere Risikogruppe dar, und zur Prävention weiblicher Wohnungslosigkeit gehört deshalb auch, den Anteil der Frauen zu erhöhen, die nach einem Frauenhausaufenthalt mit ihren Kindern in die früher mit dem Partner bewohnte Wohnung zurückkehren können. Bislang sind das nach der Statistik der bundesweiten Frauenhauskoordinierung nur 8 % der Frauen. Der größte Teil der betroffenen Frauen sucht eine neue Wohnung oder wird anders institutionell versorgt.⁴ Lösungen für dieses Problem müssen außerhalb des Systems der Wohnungsnotfallhilfen gesucht werden.

Besonders hoch ist nach der GISS-Studie der Anteil alleinerziehender Frauen unter den Präventionsfällen: Ca. 15 % der Frauen, die 2017 von Wohnungslosigkeit bedroht waren, erzogen Kinder allein.⁵ Die Gruppe der Alleinerziehenden mit unregelmäßigem Einkommen (Transferleistungen und Unterhalt, Leistungen nach UVG) identifizierten Interviewte in Fallstudien als eine besondere Risikogruppe.

⁴ Frauenhauskoordinierung e.V. (2018): Statistik Frauenhäuser und ihre Bewohnerinnen. Bewohnerinnenstatistik 2017 Deutschland, Berlin, S. 36

⁵ Busch-Geertsema et al. 2019, S. 80

Erhöhte Risiken, eine Wohnung zu verlieren, wurden auch bei älteren, überwiegend weiblichen, alleinlebenden Menschen mit nachlassenden Kompetenzen der Selbstversorgung gesehen.

In solchen Fallkonstellationen kann es sein, dass den Wohnungsnotfallhilfen vorgelagerte Hilfesysteme oder Institutionen – Frauenberatung, Gemeindepsychiatrie, ambulante Pflegedienste, Jugendhilfe, Jobcenter etc. – frühzeitig Kenntnis von einer sich anbahnenden Wohnkrise erhalten. Die unter III. genannte Empfehlung, die trägerübergreifende Kooperation in Gesamthilfesystemen zu fördern, ist daher uneingeschränkt zu unterstützen.⁶

Zum Schluss: Dauerhafte Wohnraumversorgung

Der vorliegende Antrag nennt „Wohn- und Unterstützungsangebote“ mehrfach in einem Atemzug. Es sollte vielleicht deutlicher gemacht werden, dass wohnungslose Frauen nicht nur Zugänge zu institutionellen Wohnhilfen benötigen. Wie alle anderen wohnungslosen Menschen brauchen sie vor allem Zugang zu Normalwohnraum. Dies kann z.B. durch gezielte Maßnahmen zur (Re-)Integration von Wohnungslosen in dauerhafte, reguläre Wohnverhältnisse (Belegrechte, Quotenregelungen, Soziale Wohnraumagenturen, zielgruppenorientierte Neu- und Umbaumaßnahmen etc.) und den Abbau bestehender Barrieren (z.B. bei negativen Bonitätsauskünften, Altschulden, Wartezeiten für die Zustimmung des Jobcenters zur Anmietung) erreicht werden.

⁶ Vgl auch: „Wohnungsnotfallhilfen vorausschauend planen und präventiv handeln. Eine Praxishilfe für Kommunen und freie Träger der Wohlfahrtspflege. Online verfügbar unter <https://www.mags.nrw/broschuerenservice>.