

Beschlußempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
(18. Ausschuß)**

1. zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksache 13/5226 –

Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit

2. zu dem Entschließungsantrag der Fraktion der SPD – Drucksache 13/6402 –

**zur der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 13/5226 –**

Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit

A. Problem

Der Deutsche Bundestag hat am 29. Juni 1995 in seinem Beschluß „Obdachlosigkeit – eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung“ eine Reihe von Maßnahmen und Gesetzesänderungen auf Bundesebene als Beiträge zur Bekämpfung und Vermeidung von Obdachlosigkeit gefordert und die Bundesregierung gebeten, bis zum 1. Juli 1996 über die eingeleiteten Maßnahmen zu berichten (vgl. Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau – Drucksache 13/1848). Dieser Bericht wurde fristgerecht vorgelegt. Hierzu stellt die Fraktion der SPD in ihrem Entschließungsantrag fest, daß die Forderungen des Deutschen Bundestages nur unzureichend umgesetzt seien. Dazu zählen nach Ansicht der Antragsteller u. a. die Forderung nach Anpassung des Wohngelds-West an die gestiegenen Mieten, nach einer meldefähigen Anschrift für Obdachlose, nach einer bundesweiten Wohnungslosenstatistik.

B. Lösung

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau empfiehlt, den Entschließungsantrag der Fraktion der SPD abzulehnen und zu dem Bericht der Bundesregierung eine Entschließung anzunehmen, mit der dieser Bericht durch weitere Feststellungen aktualisiert und die Bundesregierung aufgefordert wird, die eingeleiteten Maßnahmen weiterzuführen.

Die Ablehnung des Entschließungsantrags der Fraktion der SPD erfolgte mit Mehrheit, die Annahme der Entschließung einstimmig bei Enthaltung der Opposition.

C. Alternativen

Die Fraktion der SPD besteht auf der Annahme ihres Antrags in Drucksache 13/6402.

D. Kosten

Keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Bericht in Drucksache 13/5226 zur Kenntnis zu nehmen,
2. den Entschließungsantrag in Drucksache 13/6402 abzulehnen,
3. zu dem Bericht folgende Entschließung anzunehmen:

„I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit dem Begriff „Obdachlosigkeit“ – in jüngerer Zeit häufig ersetzt durch den Begriff „Wohnungslosigkeit“ – werden unterschiedliche Problemsituationen bezeichnet: Wohnungslos sind insbesondere die Personen, die ohne eigene Wohnung oder sonstiges Obdach auf der Straße leben, aber auch diejenigen, die in kommunalen Obdachlosenunterkünften, in Einrichtungen freier Träger oder gewerblichen Unterkünften (z. B.: Billighotels oder Pensionen) ordnungsgerecht untergebracht sind, des weiteren die Aussiedler, die in der ersten Zeit nach einer Einreise in behelfsmäßigen Unterkünften leben. Noch weiter gefaßt ist der Begriff der „Wohnungsnotfälle“ in der Definition des Deutschen Städtetages, der alle Personen in unzureichenden Wohnverhältnissen und mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen einschließt.

Der Deutsche Bundestag betont, daß den Problemen wohnungsloser oder von Wohnungslosigkeit bedrohter Haushalte die besondere Aufmerksamkeit der Gesellschaft gelten muß. Obdachlosigkeit ist mit erheblichen negativen sozialen Folgen und meist auch mit hohen finanziellen Aufwendungen für die Unterbringung der wohnungslos gewordenen Personen verbunden. So zeigt eine Untersuchung des Deutschen Städtetages, daß Obdachlosigkeit etwa siebenmal teurer ist als vorbeugende Hilfe durch die Übernahme rückständiger Mieten.

Entsprechend den unterschiedlichen Problemlagen und Lebenssituationen ist auch der Hilfebedarf im einzelnen unterschiedlich. Da wirksame Unterstützung vor allem auf örtlicher Ebene geleistet werden muß, liegt die vorrangige Verantwortung für die Durchführung von Maßnahmen zur Vermeidung und zum Abbau von Wohnungslosigkeitsproblemen bei den Gemeinden und den Ländern. Der Deutsche Bundestag sieht jedoch die Notwendigkeit, durch die Gestaltung der Rahmenbedingungen auf der Ebene des Bundes bessere Voraussetzungen für die Problemlösung zu schaffen. Er hat sich daher wiederholt mit diesem Thema befaßt und zuletzt in seinem an die Bundesregierung, die Länder und die Gemeinden gerichteten Beschluß vom 29. Juni 1995 Maßnahmen in verschiedenen Politikfeldern gefordert. Die Bundesregierung wurde gebeten, binnen eines Jahres

einen Bericht über die in ihrem Bereich eingeleiteten Maßnahmen vorzulegen.

- II. Der Deutsche Bundestag begrüßt daher den auf dieser Grundlage vorgelegten umfangreichen Bericht der Bundesregierung, der im Zuge der parlamentarischen Beratungen durch weitere Informationen ergänzt und aktualisiert wurde. Hervorzuheben ist insbesondere:

Mit dem am 1. August 1996 in Kraft getretenen Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts wurde einem Großteil der Verbesserungsvorschläge und Forderungen aus dem politischen Raum und aus der Praxis entsprochen. Die Neuregelungen im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) sind geeignet, Wohnungslosigkeit bzw. Obdachlosigkeit vermeiden zu helfen.

Im Gegensatz zur generellen Ermessungsausübung des § 15 a BSHG in seiner früheren Fassung werden rückständige Mieten nunmehr dann von der Sozialhilfe übernommen, wenn ansonsten Wohnungslosigkeit einzutreten droht. Eine evtl. mißbräuchliche Inanspruchnahme der Leistung wird dadurch ausgeschlossen, daß es den Sozialämtern möglich ist, Mieten unmittelbar an den Vermieter zu zahlen, um damit Zahlungsverzugsfälle mit der Folge von Kündigungen zu vermeiden.

Durch die Erweiterung des § 15 a BSHG um einen neuen Absatz 2 wurde die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, daß die Amtsgerichte den Sozialhilfeträgern Räumungsklagen wegen Mietrückständen aufgrund von Zahlungsunfähigkeit zu melden haben, damit diese rechtzeitig vorbeugend tätig werden können.

Umzüge in eine andere Wohnung sind mit dem Sozialamt abzustimmen. Unter bestimmten Voraussetzungen können auch Wohnungsbeschaffungskosten und Mietkautionen übernommen werden (§ 3 Abs. 1 Regelsatzverordnung zu § 22 BSHG).

Wie erste Rückmeldungen aus der Praxis belegen, zeigen die vorgenannten Änderungen bereits positive Auswirkungen.

Durch die Änderung des § 72 Abs. 1 Satz 1 BSHG wurde die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, daß in der Durchführungsverordnung, die derzeit in Vorbereitung ist, die als diskriminierend angesehene begriffliche Trennung einzelner Personengruppen (z. B. Landfahrer, Nichtseßhafte usw.) aufgegeben und klargestellt werden kann, daß auf die besonderen Lebensverhältnisse abzustellen ist, die mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind.

Der Deutsche Bundestag bedauert, daß wegen des Widerstandes der Länder im Vermittlungsverfahren keine Einigung hinsichtlich der geforderten und im Gesetzentwurf der Bundesregierung auch vorgesehenen einheitlichen Zuständigkeitsregelung für die Hilfen nach § 72 BSHG erzielt werden konnte.

Die hohen Förderleistungen im Bereich des Wohnungsbaus seit Anfang der neunziger Jahre haben wesentlich zu einer Entspannung der Wohnungsmärkte beigetragen. Für die Personengruppen, denen aufgrund geringen Einkommens und anderer Benachteiligungen der Zugang zum allgemeinen Wohnungsmarkt erschwert ist, hat der soziale Wohnungsbau wichtige Versorgungsfunktionen. Bund, Länder und Gemeinden, aber auch die Wohnungswirtschaft, sehen in diesem Bereich stärker als in früheren Jahren die Verantwortung für wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte. Dies zeigt sich sowohl in der verstärkten Förderung von Wohnprojekten für diesen Personenkreis als auch in Versorgungsmaßnahmen im vorhandenen Wohnungsbestand, beispielsweise im Rahmen von Kooperationsverträgen zwischen Gemeinden, Wohnungswirtschaft und Wohlfahrtspflege.

Auf die Förderung geeigneter Projekte für wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte zielt auch die 1995 eingeführte Vorgabe im Bundeshaushaltsplan, 50 Mio. DM der Bundesfinanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau zugunsten der Wohnraumversorgung von Obdachlosen einzusetzen. Mit diesen Bundesmitteln und ergänzenden Fördermitteln der Länder sind – bei im einzelnen unterschiedlichen Ansätzen und Schwerpunkten der Länder – in den Jahren 1995 und 1996 bereits rd. 1500 Wohnungen neu geschaffen und rd. 450 Wohnungen modernisiert und instandgesetzt worden.

Wohnprojekte, die – häufig durch soziale Träger, die mit Institutionen der Wohlfahrtspflege und der Sozialarbeit sowie kirchlichen Organisationen oder Selbsthilfeinitiativen verbunden sind – gezielt für wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte durchgeführt werden, verbinden wohnungs- und sozialpolitische Ansätze und Maßnahmen, so daß neben der Wohnraumversorgung auch die erforderlichen sozialen Hilfen, Beratung und Betreuung sichergestellt werden, wenn und solange diese benötigt werden. Sowohl die Konditionen der Wohnungsbauförderung als auch die ergänzenden Hilfen sind dabei dem jeweiligen Bedarf anzupassen. Die Einbindung dieser Wohnprojekte in ein nachbarschaftliches Wohnumfeld schafft bessere Voraussetzungen für eine soziale Integration als eine Ausgrenzung und Konzentration problembelasteter Haushalte z. B. in Notunterkünften, Übergangssiedlungen oder dezentraler Gemeinschaftsunterbringung, die sich zudem in der Praxis immer wieder als längerfristig teurere Lösungen erwiesen haben.

Die Kooperation von Trägern der Wohlfahrtspflege und der Wohnungslosenhilfe, Wohnungsunternehmen und der öffentlichen Verwaltung in solchen Wohnprojekten schafft zugleich die Grundlage für eine weitergehende Zusammenarbeit bei der Versorgung von Wohnungsnotfällen, auch im vorhandenen Wohnungsbestand.

Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus und Maßnahmen der Wohnungslosenhilfe werden unterstützt durch die verbilligte Abgabe bundeseigener Liegenschaften zugunsten von Maßnahmen des sozialen Wohnungsbaus sowie zugunsten von Einrichtungen für Obdachlose wie z. B. Unterbringungsmöglichkeiten, Übernachtungsstellen, stationäre und teilstationäre Einrichtungen sowie Beratungs- und Betreuungsangebote.

Durch die Vielzahl von Forschungsprojekten und Modellprogrammen zur Anwendung des Bundessozialhilfegesetzes, zu Maßnahmen der Jugendsozialarbeit sowie der Drogen- und Suchthilfe, zur dauerhaften Wohnungsversorgung von Obdachlosen und Wohnungsnotfällen sowie zur besonderen Problemsituation von wohnungslosen Frauen oder von Straßenkindern werden die Kenntnisse über Ursachen und Verlauf unterschiedlicher Formen von Obdachlosigkeit verbessert und die Wirksamkeit verschiedener Hilfestrategien in der Praxis bewertet.

Das Forschungsfeld „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, das im Herbst 1997 abgeschlossen wird, hat gezeigt, wie durch Verknüpfung wohnungs- und sozialpolitischer Maßnahmen im Rahmen bestehender Programme preisgünstiger Wohnraum für Personen geschaffen werden kann, die wegen besonderer sozialer Probleme am Wohnungsmarkt häufig ausgegrenzt werden, und wie durch begleitende soziale Hilfen die Integration dieses Personenkreises unterstützt werden kann.

Von der beim Statistischen Bundesamt laufenden Untersuchung über die Möglichkeiten und Grenzen einer amtlichen Erhebung der Wohnungslosigkeit im Rahmen der Bundesstatistik, deren Ergebnisse ebenfalls im Herbst 1997 vorliegen sollen, werden konkrete Vorschläge für die Verbesserung der statistischen Grundlagen in diesem Bereich erwartet.

III. Der Deutsche Bundestag erwartet von der Bundesregierung eine Fortsetzung dieser eingeleiteten, teilweise bereits erfolgreichen Politik, insbesondere

- darauf hinzuwirken, daß die Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG bis zum Jahresende in Kraft treten kann;
- bei nächster Gelegenheit erneut anzustreben, dem in der Fachöffentlichkeit nach wie vor bestehenden Wunsch einer einheitlichen Zuständigkeitsregelung für die Hilfen nach § 72 BSHG zu entsprechen;
- bei der eingeleiteten Reform des Wohnungsbaurechts die Fördermaßnahmen auf die Personenkreise auszurichten, die sich nicht oder nicht ausreichend aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt versorgen können, und dabei auch wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte vordringlich zu unterstützen;

- im Rahmen dieser Reform auf eine stärkere Nutzung der vorhandenen Wohnungsbestände für bedürftige Haushalte hinzuwirken, vor allem durch Förderung der Modernisierung und Instandsetzung und anderer Maßnahmen mit dem Ziel, Belegungsrechte im Bestand zu verlängern oder zusätzlich zu gewinnen;
- die Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Zusammenwirken mit den Ländern insbesondere zugunsten von bedürftigen Haushalten und Wohnungsnotfällen fortzuführen und zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums die Möglichkeiten und Wege des kosten- und flächensparenden sowie des ökologischen Bauens auszuschöpfen;
- weiterhin bundeseigene Liegenschaften für den sozialen Wohnungsbau und für soziale Zwecke verbilligt zu veräußern;
- auf der Grundlage der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie des Statistischen Bundesamtes die Arbeiten an Statistiken über Wohnungsnotfälle fortzusetzen;
- die Erkenntnisse aus Forschungsprojekten und Modellprogrammen zur Verbesserung der Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte umzusetzen und weitere Projekte zu diesem Themenbereich anzustoßen und durchzuführen. Von besonderem Interesse aus wohnungspolitischer Sicht sind die Möglichkeiten zur Versorgung von Wohnungsnotfällen durch Kooperation von Gemeinden, Wohnungswirtschaft und Wohlfahrtspflege, die in einem Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau untersucht werden sollen.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, dem Deutschen Bundestag bis zum 28. Februar 1998 über das Ergebnis ihrer Bemühungen zu berichten.

IV. Der Deutsche Bundestag appelliert in diesem Zusammenhang erneut an die Länder und Gemeinden,

- in ihrem Verantwortungsbereich zur Vermeidung und zum Abbau von Wohnungslosigkeit die vorhandenen Instrumente gezielt einzusetzen und Hilfemaßnahmen zu bündeln;
- bisherige und neue Hilfeangebote – beispielsweise auch die sog. Winternotprogramme – so auszurichten, daß sie von den Betroffenen akzeptiert und tatsächlich angenommen werden;
- doch noch, gemeinsam mit dem Bund, eine einheitliche Zuständigkeitsregelung für Hilfen nach § 72 BSHG zu finden;
- wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte durch Bereitstellung von Wohnraum und bedarfsgerechte soziale Hilfen zu unterstützen, auch im Rahmen integrativer Wohnprojekte und in Zusammenarbeit

zwischen Gemeinden, Wohlfahrtspflege und Wohnungswirtschaft;

- die Wohnbedingungen und das soziale Umfeld in problembelasteten Wohnquartieren, insbesondere in sog. sozialen Brennpunkten, durch Vernetzung von Maßnahmen der Wohnungs-, Wohnumfeld- und Sozialpolitik zu verbessern;
- aussagefähige Daten und Informationsgrundlagen über die Problemsituation und geeignete Maßnahmen zur Problemlösung bereitzustellen, auch auf örtlicher und regionaler Ebene.'

Bonn, den 11. Juni 1997

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Werner Dörflinger
Vorsitzender

Gabriele Iwersen
Berichterstatterin

Margarete Späte
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Gabriele Iwersen und Margarete Späte

I.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 146. Sitzung am 6. Dezember 1996 den Bericht in Drucksache 13/5226 und den Entschließungsantrag in Drucksache 13/6402 an den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zur federführenden Beratung und an den Ausschuß für Familie, Senioren, Frauen und Jugend sowie an den Ausschuß für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen. Außerdem wurde der Entschließungsantrag an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur Mitberatung überwiesen.

Die genannten Ausschüsse – der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung nur gutachtlich – haben den Bericht zur Kenntnis genommen und zu dem Entschließungsantrag jeweils mehrheitlich Ablehnung empfohlen.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat beide Vorlagen in seiner 45. Sitzung am 11. Dezember 1996, in seiner 53. Sitzung am 12. März 1997, in seiner 57. Sitzung am 14. Mai 1997 und in seiner 59. Sitzung am 11. Juni 1997 beraten. Er empfiehlt einvernehmlich, den Bericht in Drucksache 13/5226 zur Kenntnis zu nehmen. Er empfiehlt mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Gruppe der PDS, den Entschließungsantrag in Drucksache 13/6402 abzulehnen. Mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen bei Stimmenthaltung im übrigen empfiehlt der Ausschuß, die in der Beschlussempfehlung enthaltene Entschließung anzunehmen.

II.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ist sich nach wie vor einig in dem Bemühen, zur Lösung des Problems der Obdachlosigkeit nach Kräften beizutragen. Auch wenn die Obdachlosigkeit eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung darstellt und der Schwerpunkt der Maßnahmen auf der Ebene der Länder und vor allem der Kommunen liegen muß, sieht der Ausschuß doch auch auf Bundesebene Handlungsmöglichkeiten und Handlungsbedarf. Wie die von der Bundesregierung in ihrem Bericht dargestellten Maßnahmen zu bewerten sind und welche Schlußfolgerungen zu ziehen sind,

darüber gehen im Ausschuß die Meinungen auseinander.

1. Die Ausschußmehrheit hat ihre Meinung in der in der Beschlussempfehlung enthaltenen Entschließung zum Ausdruck gebracht. Sie hat die Entschließung der Fraktion der SPD in Drucksache 13/5226 abgelehnt, weil sie einzelne der darin enthaltenen Forderungen – so z.B. zum Wohngeld und zur meldefähigen Anschrift – nicht mittragen kann und weil sie die Aussage, die Bundesregierung habe die Forderungen des Deutschen Bundestages nur unzureichend umgesetzt, mißbilligt.
2. Die Fraktion der SPD besteht auf der Annahme ihres Entschließungsantrags in Drucksache 13/6402. Sie hat im Laufe der Ausschußberatungen diesen Antrag um folgende Forderung ergänzt:

„darauf hinzuwirken, daß die Länder eine Regelung erarbeiten, die eine einheitliche Zuständigkeitsregelung für alle Hilfesuchenden mit sozialen Schwierigkeiten nach § 72 BSHG fest schreibt.“

Außerdem hat sie ihren Antrag dahin abgeändert, daß der in Nummer 9 angeforderte Bericht nicht bis zum 1. Juli 1997, sondern bis zum 28. Februar 1998 abzugeben ist.

Die Fraktion der SPD hält die in der Entschließung der Ausschußmehrheit enthaltenen Feststellungen und Forderungen – auch wenn diese nicht ausreichen – nicht für falsch. Deshalb hat sie sich hier der Stimme enthalten.

3. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat ebenfalls dem Entschließungsantrag der Fraktion der SPD zugestimmt und sich bei dem Antrag der Koalitionsfraktionen für eine Entschließung der Stimme enthalten. Sie sieht einen direkten Zusammenhang zwischen der nach ihrer Ansicht überfälligen Wohngeldanpassung und der Zunahme von Wohnungsnotfällen. Vor allem die zu niedrigen Mietobergrenzen führten dazu, daß viele Haushalte die ihnen angemessene Wohnung nicht mehr bezahlen könnten. Es sei bezeichnend, daß z.B. in Berlin die Zahl der Bezieher von Tabellenwohngeld ab- und die Zahl der Bezieher von pauschaliertem Wohngeld zunehme. Von der Sozialhilfe zur Wohnungslosigkeit sei es oft nur ein kleiner Schritt, wenn besondere Schicksalsschläge hinzukämen.

Bonn, den 11. Juni 1997

Gabriele Iwersen
Berichterstatterin

Margarete Späte
Berichterstatterin

