

Überwindung der Wohnungslosigkeit bis 2030 – Fakten und Forderungen¹

Seit gut drei Jahren wird in der politischen Arena endlich vermehrt über Wohnungslosigkeit und ihre Bekämpfung gesprochen. Das hat mehrere Ursachen:

Das EU Parlament hat im November 2020 mit sehr großer Mehrheit beschlossen, dass die EU-Staaten „entschlossene Maßnahmen“ zur Bekämpfung und Überwindung der (Straßen)Obdachlosigkeit bis 2030 ergreifen sollen. Dazu hat es eine umfangreiche Liste mit Maßnahmen vorgestellt.

Und die jetzige Bundesregierung hat 2021 zum ersten Mal seit der Nachkriegszeit die Bekämpfung der Wohnungslosigkeit auf die bundespolitische Agenda gesetzt. Im [Koalitionsvertrag der Ampelregierung](#) heißt es: „Wir setzen uns zum Ziel, bis 2030 Obdach- und Wohnungslosigkeit zu überwinden und legen einen Nationalen Aktionsplan dafür auf.“ (SPD u.a.:S. 92). Anders als vom EU-Parlament wird damit nicht nur Obdachlosigkeit, sondern die Wohnungslosigkeit insgesamt adressiert. Die Überwindung von Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 hat sich auch die Hamburger Politik zu Eigen gemacht (Bürgerschaft FHH 2023 [Drs. 22/10533](#)).

Die breitere Thematisierung der Wohnungslosigkeit wurde aber auch durch die seit Jahren zunehmende Zahl wohnungsloser Menschen befördert.

Schließlich haben die Diskussionen zugenommen weil im Sommer 2022 erstmals und fortan jährlich eine offizielle Wohnungslosenstatistik der untergebrachten Wohnungslosen durch das Statistische Bundesamt herausgegeben wird.² Alle zwei Jahre wird zusätzlich eine begleitende Berichterstattung zu den verdeckt wohnungslos und den ohne jede Unterkunft auf der Straße lebenden Menschen veröffentlicht. Voraussichtlich im Sommer 2024 wird dieser Bericht wieder erscheinen. Neben den hamburgischen Statistiken zur öffentlich-rechtlichen Unterbringung verfügen wir also nun seit 2022 über eine Wohnungslosenstatistik, die bundesweit einheitliche Definitionen zur Grundlage hat und damit Vergleichbarkeit ermöglicht. Die Voraussetzungen für sachorientierte politische Auseinandersetzungen und die Formulierung fundierter politischer Programme auf deutlich zuverlässigerer Datengrundlage sind damit jetzt weitaus besser als in den vergangenen Jahrzehnten.

Definitorisches zur Wohnungslosigkeit

Wohnungslosigkeit ist der übergreifende Begriff: Als wohnungslos werden Menschen bezeichnet, die über keinen mietvertraglich abgesicherten oder eigenen Wohnraum verfügen, die in öffentlich rechtlicher Unterbringung (die stark überwiegende Mehrheit) oder die obdachlos „auf der Straße“, in Parks, Kellern, Baustellen, U-Bahnhöfen leben oder aber vorübergehend bei Verwandten, Freunden, Bekannten untergeschlüpft sind weil sie keine Wohnung haben, - oft auch Couchsurfer oder verdeckt Wohnungslose genannt. Eine weitere Gruppe sind Menschen, die in kommunalen Einrichtungen oder Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege leben, weil sie keine Wohnung haben.³

¹ Leicht erweiterte und überarbeitete schriftliche Fassung eines Vortrag auf der Fachtagung der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege „Überwindung der Wohnungslosigkeit in Hamburg bis 2030 – Ein Plan für Hamburg“ am 15.04. 2024

² Grundlage ist das Wohnungslosenberichterstattungsgesetz [WoBerichtsG](#)

³ FEANTSA (2005) die europäische Dachorganisation nationaler Nichtregierungsorganisationen, die mit Wohnungslosen arbeiten, hat eine differenzierte Definition unterschiedlicher Grade der Ausgrenzung von (angemessener) Wohnungsversorgung bis hin zu ohne jegliche Unterkunft auf der Straße lebenden Menschen entwickelt.

Wohnungslosenstatistik des Statistischen Bundesamtes

In der Wohnungslosenstatistik des Statistischen Bundesamtes werden Personen erfasst, die in vorübergehenden Übernachtungsmöglichkeiten oder in Not- und Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind. Geflüchtete werden in der Statistik berücksichtigt, wenn sie über einen positiven Abschluss des Asylverfahrens verfügen und durch das Wohnungsnotfallhilfesystem untergebracht sind. Verkürzt gesagt, alle Personen sind erfasst, die in öffentlicher Unterbringung sind, denen im Zweifel eine Wohnung durch Sozialleistungen finanziert würde, wenn sie denn eine finden würden.

Obdachlos auf der Straße lebende und verdeckt wohnungslose Menschen werden von der Bundesstatistik dagegen nicht erfasst. Hierzu gibt es alle zwei Jahre ergänzend die begleitende Wohnungslosenberichterstattung (GISS/Verian), die im Sommer erstmals auch mit einer Auswertung für Hamburg veröffentlicht werden wird.⁴

Wohnungslosigkeit in Hamburg in der Bundesstatistik 2022 und 2023

Das Statistische Bundesamt hat im Sommer 2022 zum ersten Mal seine jährliche Wohnungslosenstatistik veröffentlicht.⁵ Danach gab es in Hamburg zum Stichtag 31.01.2022 insgesamt 18.915 untergebrachte wohnungslose Personen – verdeckt Wohnungslose und obdachlos auf der Straße lebende wohnungslose Personen sind hier nicht mitgezählt. Ein Jahr später wurden in dieser Statistik für Hamburg 32.285 untergebrachte wohnungslose Personen ausgewiesen. Diese Steigerung innerhalb eines Jahres um 70%, ist vor allem auf die wegen des Krieges in der Ukraine Geflüchteten zurückzuführen.

Die Daten der Stadt Hamburg, die im „Lagebild Flüchtlinge“ veröffentlicht werden, deuten darauf hin, dass im Sommer, wenn das Statistische Bundesamt die Daten für dieses Jahr veröffentlicht, die Zahl der untergebrachten Wohnungslosen in Hamburg erneut stark angestiegen sein werden (Stabsstelle 2024: 37). Auch wenn wir alle hoffen, dass der Krieg in der Ukraine bald ein Ende findet, und dann viele UkrainerInnen, die in Deutschland Schutz gesucht haben, wieder zurückkehren können, lehren die Erfahrung mit Fluchtbewegungen, dass auch viele hier bleiben werden.

Um die Bedeutung der Zahl von 18.915 in 2022 und 32.286 untergebrachten wohnungslosen Menschen in Hamburg in 2023 begreiflicher zu machen, werde ich diese Zahl in zwei Dimensionen kurz betrachten: Dem Städtevergleich und der historischen Entwicklung.

Die Ausgangslage dabei ist, dass wir in Hamburg schon länger dem Ziel der Überwindung der Wohnungslosigkeit in der großen Tendenz nicht näher kommen, sondern uns von ihm entfernen. Auch unabhängig von der v.a. fluchtbedingten Zuwanderung sind die Zahlen auch bei den „klassischen“ Wohnungslosen angestiegen. Eine erste Herausforderung ist festzuhalten: die nötige Trendumkehr ist nicht zu erkennen.

Die erste Dimension, um die Bedeutung der Zahl 32.286 untergebrachter wohnungsloser Menschen besser zu verstehen, ist der Städtevergleich. Hier ist es sinnvoll, große Städte miteinander zu vergleichen, weil die soziostrukturellen Bedingungen in Großstädten Wohnungslosigkeit eher begünstigen.

⁴ In Hamburg verfügen wir außerdem über vielerlei Daten aus den vier „Obdachlosenstudien“: FHH 1996, Schaak 2002 und 2009, Kämper/Ratzka 2018

⁵ Im Bund waren zum Stichtag 31.01.2022 in Deutschland rund 178.000 Personen wegen Wohnungslosigkeit untergebracht. Am 31.01.2023 gab es insgesamt 372.000 untergebrachte wohnungslose Personen.

Wohnungslosenquoten großer Großstädte

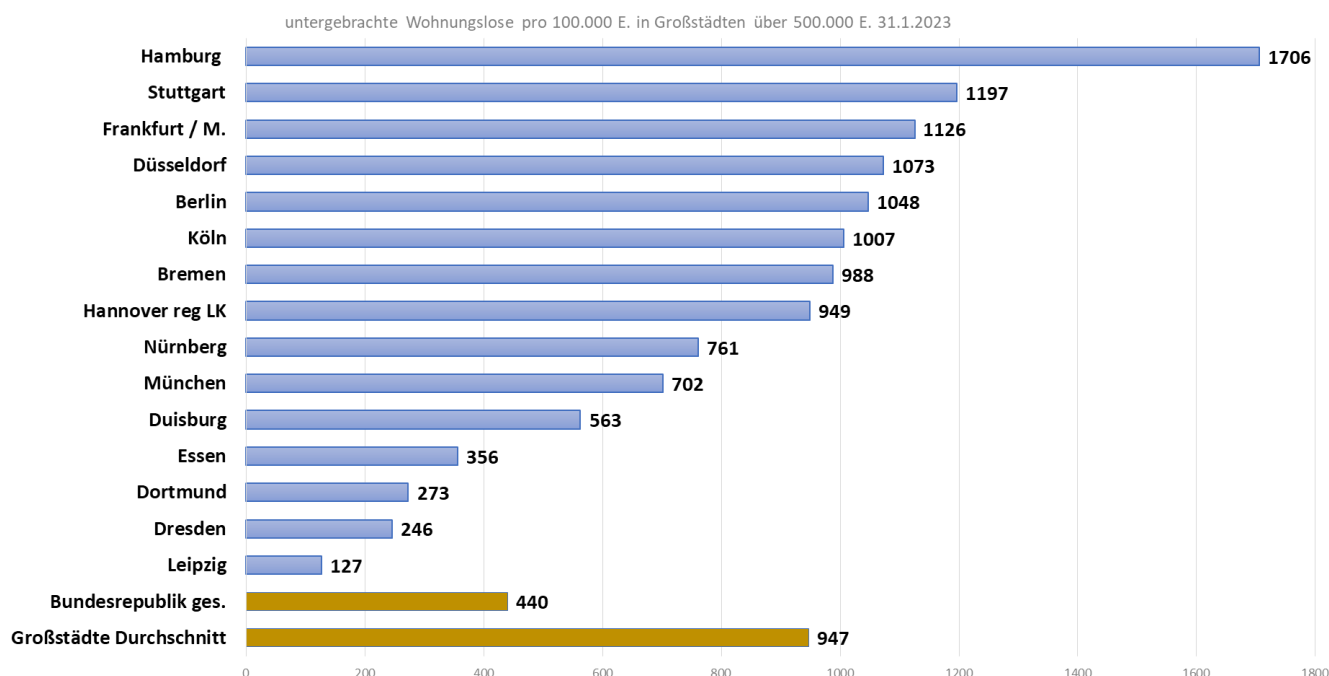
Der NDR hat im Sommer 2022 auf der Grundlage einer Pressemitteilung der Diakonie Hamburg eine Grafik veröffentlicht, die die Wohnungslosenquote großer Großstädte (über 500.000 EinwohnerInnen) visualisiert (NDR 2022).



31.01.2022: Wohnungslosenquoten in deutschen Großstädten über 500.000 EinwohnerInnen pro 100.000 EinwohnerInnen (NDR 2022)

Hier sind die dem Statistischen Bundesamt gemeldeten Zahlen umgerechnet auf die Bevölkerungsgröße, dargestellt in wohnungslose Personen pro 100.000 EinwohnerInnen. Es wird erkennbar: Hamburg ist unter den großen Großstädten, d.h. den Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern Spitzenreiter was die Wohnungslosigkeit betrifft.

Ein Jahr später hat sich dieses Bild noch ausgeprägt: Hamburg ist weiterhin Hauptstadt der Wohnungslosigkeit – allerdings nun mit noch größerem Abstand zu anderen großen Großstädten.⁶



31.01.2023: Wohnungslosenquoten in deutschen Großstädten über 500.000 EinwohnerInnen pro 100.000 EinwohnerInnen

⁶ Eigene Berechnungen mit Daten Destatis Genesis Datenbank Wohnungslosigkeit 2023, Statista 2023

Steht Hamburg im Vergleich wirklich so schlecht da?

Es ist gut möglich, dass nicht nur ländliche Landkreise, sondern auch einige große Großstädte die Statistik noch nicht im Griff haben und nicht alle wohnungslosen Personen, die hätten gemeldet werden sollen - gerade aus dem Flüchtlingsbereich –, auch gemeldet wurden. Aber es ist sehr unwahrscheinlich, dass alle anderen großen Großstädte außer Hamburg die Statistik nicht im Griff haben. Das Statistische Bundesamt jedenfalls geht von einer inzwischen recht guten Datenqualität aus. Und ja, Leipzig und Dresden, Duisburg und Bremen haben andere, günstigere strukturelle Bedingungen, vor allem was den Wohnungsmarkt angeht. Es stimmt auch, dass Hamburg als wirtschaftlich starke und attraktive Millionenstadt Menschen auf der Suche nach Arbeit anzieht, und die starke Kaufkraft der breiten wohlhabenden Schichten die Mieten mit nach oben treibt. Aber die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Hamburg sind nicht so gravierend anders, bzw., was die Bekämpfung der Wohnungslosigkeit betrifft, so viel ungünstiger als in München, Stuttgart, Frankfurt, Köln.

Aus dem Städtevergleich halte ich als zweite große Herausforderung fest: Hamburg hat die Probleme großer Großstädte rund um Wohnungslosigkeit schlechter bewältigt als andere große Großstädte, und was auch immer Hamburg getan hat, es hat nicht ausgereicht oder war nicht zielführend, den unrühmlichen Titel „Hauptstadt der Wohnungslosigkeit“, den Spitzenplatz unter den großen Großstädten mit mehr als 500.000 EinwohnerInnen wieder loszuwerden.

Langzeitwohnungslosigkeit in Hamburg

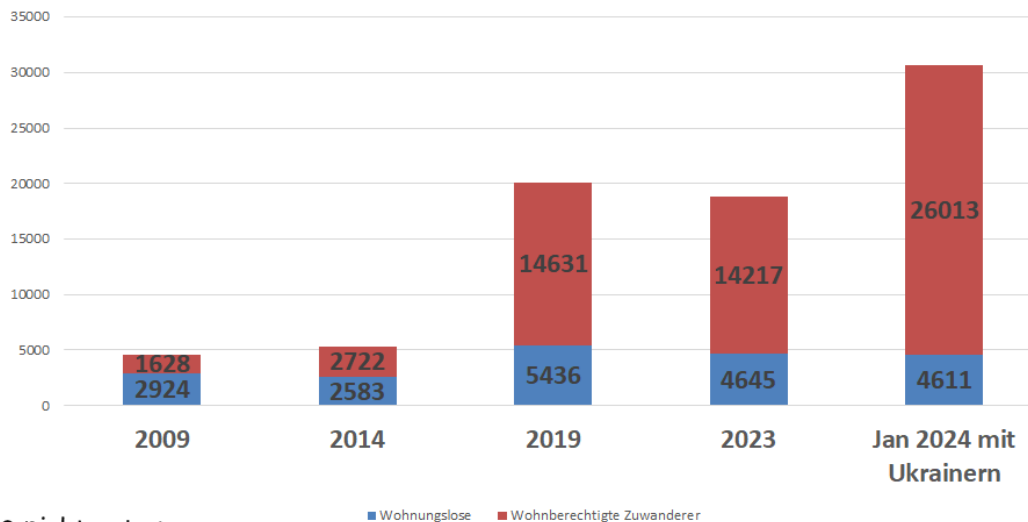
Ein weiterer Ausdruck der Wohnungsversorgungskrise in Hamburg ist, dass die Wohnungslosigkeit hier sehr lang andauert. In der Fachdebatte wird vielfach vertreten, dass ein gut aufgestelltes Wohnungsnotfallhilfesystem wohnungslose Haushalte innerhalb eines halben Jahres mit neuem Wohnraum versorgen sollte. Davon ist Hamburg sehr weit entfernt. Durchschnittlich dauerte die Wohnungslosigkeit der untergebrachten Haushalte am Stichtag 31.01.23 in Hamburg 2,5 Jahre (oder genau 131 Wochen). Länger als ein Jahr waren zum Stichtag 31.01.2023 Hamburg 15.835 Personen wohnungslos (hierunter sind noch keine wegen des Ukrainekriegs geflüchteten Personen). Knapp die Hälfte aller wohnungslosen Personen war also länger als ein Jahr wohnungslos. Länger als zwei Jahre waren 12.690 Personen wohnungslos das sind 39% aller untergebrachten Wohnungslosen.⁷

Wohnungslosigkeit in Hamburg in der historischen Entwicklung

Die zweite Dimension in der ich die Zahl 32.286 untergebrachte wohnungslose Menschen in Hamburg beleuchten will, ist die historische, die Entwicklung der Wohnungslosigkeit in Hamburg im Zeitverlauf: Dafür stehen die Daten des Statistischen Bundesamtes nicht zur Verfügung, sie beginnen ja erst 2022.

Stattdessen ziehe ich hierfür die Berichterstattung der Stadt über die Unterbringungen in der öffentlich-rechtlichen Unterbringung heran, wähle nur wenige Messpunkte, um die großen Trends zu verdeutlichen, und lasse die sogenannten „nichtwohnberechtigten“ Zuwanderer unberücksichtigt.

⁷ Angaben zur Dauer der Wohnungslosigkeit aus Sonderauswertung der Wohnungslosenstatistik durch Statistik-Nord – Datei beim Autor.



Ohne nichtwohnberechtigte Zuwanderer ohne obdachlose Personen

Entwicklung der Wohnungslosigkeit 2009 bis 1/2024 – in absoluten Zahlen

Die von der Stadt in dieser Statistik der öffentlich-rechtlichen Unterbringung ausgewiesenen Wohnungslosen,⁸ bestehend aus „klassischen“ Wohnungslosen und wohnberechtigten Zuwanderern, weist für 2009 noch 4.552 Personen aus, 2019 dann eine Steigerung auf 20.067 und im Jahr 2023 sind die Zahlen gesunken auf 18.862 Personen.

Im Lagebild Flüchtlinge für Januar 2024 gibt es dann eine weitere starke Steigerung, die nun nahe an den Ergebnissen des Statistischen Bundesamtes liegt. Es sind nun 30.624 wohnungslose und wohnberechtigte Zuwanderer ausgewiesen. Diese Steigerung wird mit der Anmerkung erläutert, dass seit dem 1.1.2024 Schutzsuchende aus der Ukraine in der Gruppe der wohnberechtigten mit dargestellt werden (Stabsstelle 2024: 37).

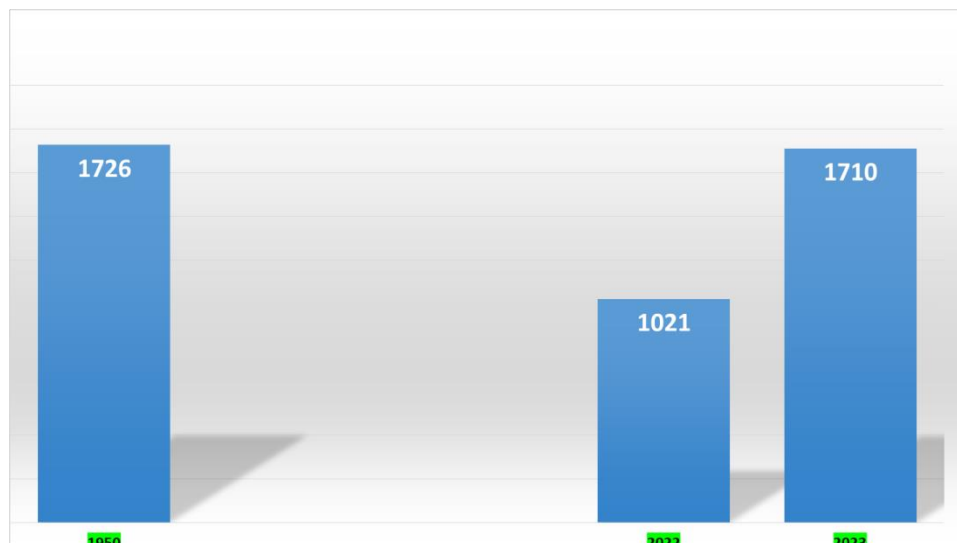
Der Anstieg der Wohnungslosenquote auf 1.706 untergebrachte wohnungslose Menschen pro 100.000 Einwohner nach den Daten des Statistischen Bundesamtes in 2023 erscheint vor dem Hintergrund der deutlich geringeren Werte noch 2009 exzeptionell, beispiellos. Wann stand Hamburg vor einer ähnlich großen Herausforderung wie aktuell?

Eine ähnlich große wohnungspolitische Herausforderung finden wir jedenfalls 1950 – wenige Jahre nach den großen Zerstörungen des Krieges. Im zweiten Weltkrieg waren im Bombenkrieg „von den 534.000 Wohnungen in Hamburg über 50 % völlig vernichtet worden, weitere 20-30.000 schwer beschädigt. Der größte Teil der in Hamburg verbliebenen Obdachlosen wurde durch die Wohnämter auf die verbliebenen Wohnungen verteilt, lebt in Kellerräumen oder Schreberhütten oder in auf allen Freiflächen entstehenden Nissenhüttenlagern. Aufgrund der katastrophalen Wohnungsnot wurden Schulen, Baracken, Schiffe, Turnhallen, Bunker zunächst als Übernachtungsstätten eingerichtet, verloren aber bald diesen Charakter und wurden für viele Menschen zur dauerhaften Wohnstatt.“ (Plum 1988: 67).

Die statistischen Berichte der Stadt Hamburg weisen für das Jahr 1950 in 71 derartigen staatlichen Not- und Massenquartieren 28.000 Menschen aus (Ide 1951: 6). Bezogen auf die damalige

⁸ 2009: 1.628 wohnberechtigte Zuwanderer ([Drs 19/8515](#) S. 55); 2.924 untergebrachte Wohnungslose (Schaak 2009: 18). [In der Drs 19/8515 heißt es „rund 2800“ wohnungslosen in den Unterkünften / 2014: [Drs. 20/14652](#); / 2019: Stabsstelle 12/2019 S. 13 // 2023: Stabsstelle 12/2023: S. 35 // 2024: Stabsstelle 1/2024 S. 37

Bevölkerungszahl⁹ ergibt sich eine Quote von 1.726 Wohnungslosen auf 100.000 Einwohner – fast identisch mit der Quote 2023 (1.710).



Wohnungslosenquote pro 100.000 EinwohnerInnen Hamburg: 1950, 2022, 2023

Hamburg im Jahr 2024 ist sehr viel wohlhabender als 1950 und könnte die Wohnungslosigkeit zügig überwinden. Anders als 1950 herrscht aber erstens politisch keine Einigkeit darüber, dass die Überwindung der Wohnungslosigkeit TOP-Priorität haben sollte, und zweitens verfügen wir heute über viele Instrumente nicht, die die Lösung der Wohnungsfrage nach dem Krieg ermöglichten: In der Nachkriegszeit in den Westzonen und der Bundesrepublik bestand eine Wohnungszwangsbewirtschaftung: „Diese bestand im Wesentlichen in einem faktischen Verbot der Kündigung von Bestandmiethern, staatlich festgelegten Mietniveaus und staatlicher Vergabe von in Privateigentum befindlichem Wohnraum an Wohnungssuchende.“ (Egner 2019: 94) Der Bund entschloss sich im Rahmen des „Ersten Wohnungsbaugesetzes 1950 zu einer massiven Intervention auf der Angebotsseite des Wohnungsmarkts. Im Rahmen dieses Gesetzes finanzierte der Bund innerhalb eines Jahrzehnts den Bau von insgesamt 3,3 Millionen Wohnungen. Zusätzliche 2,7 Millionen Wohnungen wurden durch private Investoren gebaut.“ (Egner 2019: 94)

Nationaler Aktionsplan zur Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit

Der im Koalitionsvertrag der Ampelregierung vereinbarte NAP soll laut Ankündigung am 24.04.24 vom Bundeskabinett verabschiedet werden.

Es ist uneingeschränkt zu begrüßen, dass das Ziel der Überwindung der Wohnungslosigkeit im Koalitionsvertrag verankert ist, und dass im vergangenen Jahr Bund, Länder, Kommunen und Freie Wohlfahrtspflege und andere zivilgesellschaftliche Akteure zusammen über einen Nationalen Aktionsplan diskutiert haben und dies weiterhin in unterschiedlichen Formaten tun werden: So schnell kommt das Thema also von der Tagesordnung nicht mehr herunter.

Der jetzt vorliegende Referentenentwurf des NAP (BMWSB 2024) ist jedoch eine sehr große Enttäuschung, und die vielen öffentlich gewordenen Stellungnahmen sind zwar durchweg erstaunlich zurückhaltend im Ton, äußern jedoch überwiegend Kritik am Referentenentwurf. Am deutlichsten äußert sich der Deutsche Mieterbund (2024) seine Kritik.

⁹ Hamburg hatte 1950 insgesamt 1.621383 Einwohner (Statistikamt Nord 2005: 11) bei 28.000 wohnungslosen Personen (Ide, 1951: 6) ergibt sich eine Quote = 1.726 Wohnungsloser pro 100.00 Einwohner.

Es ist zu befürchten, dass der NAP trotz der Kritik keine wesentlichen Verbesserungen mehr erfährt. Also müssen wir davon ausgehen, dass vom Bund in diesem ersten Anlauf keine wesentlichen Impulse konzeptioneller und finanzieller Art für das gemeinsame Ziel gesetzt werden, und wir in Hamburg, wie in allen anderen Kommunen, ohne starke Unterstützung das Ziel der Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit weiter verfolgen müssen. Der Referentenentwurf des NAP genügt in weiten Teilen eher den Anforderungen eines Leitbildes als denen eines Plans. Auf der Maßnahmenebene findet sich wenig mehr als eine Zusammenstellung dessen, was bereits auf Bundes- und Länderebene gemacht wird. Aber das, was jetzt bereits gemacht wird, auch wenn es wahrlich nicht wenig ist, wie wir in Hamburg sehen können, hat zu der jetzigen desolaten Situation geführt, bzw. konnte diese Situation nicht auflösen.

Der Bund verweist im NAP auf die 18,15 Mrd. Euro, die für den sozialen Wohnungsbau von 2022 bis 2027 vorgesehen sind. Wir wissen jedoch, dass eine Förderung des sozialen Wohnungsbaus allein wenig zur Versorgung wohnungsloser Haushalte beitragen wird, dafür ist der Mangel und ist die Diskriminierung wohnungsloser Haushalte zu groß. Deshalb brauchen wir spezifische Maßnahmen für wohnungslose Menschen.

Im Haushalt des Bundes sind für den NAP selbst tatsächlich nur jährlich 1,5 Millionen Euro vorgesehen (BMWSB 2023). Damit können Beteiligungsprozesse und Konferenzen organisiert werden, sicherlich auch einige Broschüren gedruckt und eine Website gestaltet werden, aber kaum mehr.

Als die Bundesregierung das Ziel der Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit in den Koalitionsvertrag schrieb, gab es bei vielen Akteuren die Erwartung, dass nun auch kräftige konzeptionelle und finanzielle Impulse des Bundes für Innovationsprozesse und neue Projekte gesetzt werden. Das ein Land, welches z.B. die Computerspielindustrie im Jahr 2023 mit 70 Millionen Euro gefördert hat (Frankfurter Rundschau 5.5.2023), für den NAP gegen Wohnungslosigkeit nur 1,5 Millionen jährlich in den Haushalt stellt, ist schlicht beschämend.

Ein Nationaler Aktionsplan sollte – und darauf muss im weiteren Prozess seiner Fortschreibung und Weiterentwicklung gedrungen werden – die finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen für soziale Wohnraumförderung speziell für wohnungslose Haushalte verbessern, im Bau- und Planungsrecht, im Mietrecht, im SGB II, in der Bodenpolitik. Auch im Rahmen des angekündigten neuen Wohnungsgemeinnützigkeitsrechts könnten Anreize zur Schaffung von Wohnraum für wohnungslose Menschen gesetzt werden.

Der Bund könnte und sollte außerdem Förderprogramme zur Weiterentwicklung der Wohnungsnotfallhilfen, zur Schaffung von sozialen Wohnraumagenturen, zur flächendeckenden Einführung von Präventionsstellen, von wohnbegleitenden Hilfen einschließlich von Housing First Angeboten u. ä. in den Regionen entwickeln. Der Finanzbedarf dafür ist nur schwer abzuschätzen, jedoch sicherlich erheblich.

Ein Beispiel zur groben Orientierung: Wir alle in den Wohnungsnotfallhilfen haben in den vergangenen Jahren gesehen, welche Impulse das EHAP-Programm¹⁰ für die Entwicklung von Angeboten für armutsgefährdete und von sozialer Ausgrenzung bedrohte Personen, vor allem für wohnungslose und verelendete EU-Bürger gegeben hat. Das EHAP-Programm hatte in Deutschland über die mehrjährige Förderperiode ein Gesamtvolumen von 108 Millionen Euro (BMAS o.J.). Wenn es nun darum geht, nicht nur Impulse zur Entwicklung von Angeboten für verelendete v.a. EU-BürgerInnen zu geben, sondern die gesamte Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 zu überwinden, dann brauchen wir sicherlich vom Bund einen vielfachen Impuls wie den des EHAP-Programms.

Vielleicht bis 2030 jährlich 100 Millionen – oder mehr? Für Anreize vom Bund für die flächendeckende Einführung von Präventionsangeboten, für die Gründung sozialer

¹⁰ EHAP = Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen

Wohnraumagenturen, für die Weiterentwicklung der sozialen Wohnbegleitung, für den Ankauf und den Bau speziell für wohnungslose Haushalte gebundenem Wohnraums.

Vorerst sind wir in Hamburg weitgehend auf uns allein gestellt, also wende ich dem zu, was in Hamburg getan werden könnte und getan werden müsste, um das Ziel Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 zu erreichen.

Eckpunkte für einen hamburgischen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit der AGFW

Die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg (AGFW 2024) hat „Eckpunkte für einen Aktionsplan zur Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit in Hamburg bis 2030“ vorgelegt und diese gerade auch aktualisiert.

In diesem Papier wird zunächst die politische Auftragslage resümiert, es werden die wichtigsten wohnungs- und sozialpolitischen Maßnahmen vorgestellt, die Hamburg in den letzten Jahren zur Adressierung der Wohnungslosigkeit unternommen hat. Dazu gehört auch, dass der Senat und Anfang 2023 auch die hamburgische Bürgerschaft mit einstimmigen Beschluss sich das Ziel der Bunderegierung zu eigen gemacht haben. Die Wohnungslosigkeit ist dennoch in den letzten Jahren dramatisch angestiegen. Deshalb fordern wir in den Eckpunkten „grundlegend neue Weichenstellungen, weitreichende Maßnahmen und mehr finanzielle Ressourcen“ für den Kampf gegen Wohnungslosigkeit in Hamburg.

Das Eckpunktepapier plädiert weiterhin für eine mit starken Handlungskompetenzen ausgestattete Struktur, die die unterschiedlichen Interessen und Handlungslogiken zwischen den unterschiedlichen Akteuren in einen kooperativen Prozess bringt und diese Zusammenarbeit im Zweifelsfall auch durchsetzt.¹¹

Weiterhin fordern wir die Einführung eines „Monitoring“ – einer „Wohnungsnotfallbericht-erstattung“ (vgl. auch Jordan 2017). Mit einem solchen Instrument sollen wichtige Kennzahlen wie die Entwicklung der Wohnungslosigkeit, der Vermittlung in Wohnraum, wohnungspolitische Rahmendaten und anderes beobachtet werden, um regelmäßig zu überprüfen, wie es in Hamburg um die Umsetzung der Ziele und die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen bestellt ist.

Empfehlungen aus der Fachliteratur aufgreifend, schlagen weiterhin wir die Definition grundlegender strategischer Orientierungen vor:

- *Verringerung des Zuflusses in die Wohnungslosigkeit durch Stärkung und Weiterentwicklung der Präventionsfachstellen,¹² Mietersozialberatung, förderliche Regelungen im Bereich KDU (SGB II und XII)*
- *Maximierung des Abflusses in Wohnraum durch Zugang zu Wohnraum, Abbau von Barrieren, gezielte Vermittlung von Wohnungslosen, Wohnungsneubau, Quoten für wohnungslose Haushalte)*
- *Stabilisierung von Mietverhältnissen von ehemals Wohnungslosen mit sozialen Schwierigkeiten durch die Weiterentwicklung und den Ausbau wohnbegleitender Hilfen*
- *Gezielte Bevorzugung besonders benachteiligter und gefährdeter unter den wohnungslosen Menschen bei der Wohnraumversorgung, v.a. langzeitwohnungslose*

¹¹ Dieser Ansatz wurde von der Bürgerschaft in einem Ersuchen an den Senat in veränderter Form aufgegriffen, in dem der Senat aufgefordert wurde, <<die behörden- und bezirksübergreifende Zusammenarbeit zur Überwindung von Obdach- und Wohnungslosigkeit über den Einsatz einer Lenkungsgruppe zu verbessern>> Drs. 22/10533 – eine Umsetzung steht aus Drs. 22/14398.

¹² Die Studie von Kämper & Ratzka (2018: 147) hat gezeigt, dass unter in Hamburg obdachlos auf der Straße lebenden Menschen 25,6% durch fristlose Kündigung, Räumungsklage oder Zwangsräumung obdachlos geworden sind. Unter den öffentlich-rechtlich untergebrachten Wohnungslosen beträgt der Wert 28,3 %.

Menschen, psychisch kranke wohnungslose Menschen, obdachlos auf der Straße lebende Menschen.

Abschließend stellt das Eckpunktepapier gut 20 wohnungs- und sozialpolitische Maßnahmen unterschiedlicher Reichweite vor, die für die Verwirklichung des Ziels bis 2030 zweckdienlich sind.

Hier ist nicht der Rahmen, um alle Maßnahmen zu nennen und zu erläutern, ich beschränke mich auf einige wenige besonders durchschlagend wirksame wohnungspolitische Maßnahmen – das Papier ist online verfügbar. Denn die Verbesserung des Zugangs von Wohnungslosen in Bestands- wie Neubauwohnungen ist der zentrale Schlüssel zur Überwindung der Wohnungslosigkeit.

Die erste Maßnahme, die ich hier vorstelle, ist die

Erhöhung des Anteils des sozialen Wohnungsbaus auf mindestens 50 % (statt dem aktuell angestrebtem Drittel-Mix). Davon, das ist besonders wichtig, sollte die Hälfte mit zusätzlicher Bindung für anerkannt vordringlich wohnungssuchende Haushalte versehen sein. Denn wir haben gelernt, dass auf sehr angespannten Wohnungsmärkten die Ausgrenzungsmechanismen gegenüber bestimmten diskriminierten Personengruppen wie wohnungslosen Haushalten auf den „Sozialwohnungsmärkten“ ähnlich gravierend sind wie im allgemeinen Wohnungsmarkt. Deshalb braucht es Instrumente, die gezielt wohnungslose Haushalte mit Wohnraum versorgen, ob im Bestand oder im Neubaubereich. Diese Einsicht verbreitert sich immer mehr, auch die BAG-W fordert Quoten bei Wohnungsversorgung für wohnungslose Haushalte.

Die zweite Maßnahme, die ich hier kurz skizzieren will, zielt auf die Verbesserung des Zugangs in den vorhandenen Wohnungsbestand:

Die SAGA, unser kommunales Wohnungsunternehmen, spielt ja bereits jetzt eine wichtige Rolle bei der sozialen Wohnraumversorgung. Die SAGA muss jedoch einen noch deutlich stärkeren sozialen Versorgungsauftrag erhalten. Statt jetzt gut 1.000 wohnungsloser Haushalte sollte die SAGA in Zukunft jährlich 2.000 Wohnungen an wohnungslose Haushalte vermitteln. Falls es notwendig sein sollte, ist dazu auch die Rechtsform des Unternehmens zu verändern.

Aber auch andere Wohnungsunternehmen müssen ihren Beitrag zur Überwindung der Wohnungslosigkeit leisten. Dazu sind weitere Kooperationsverträge zwischen Stadt und Wohnungsunternehmen, wie jetzt schon mit der SAGA und 13 Genossenschaften, zu schließen.

Es gilt aber auch bestehende Instrumente zu nutzen und etwa zu überwachen, ob die verschiedenen Versorgungsverpflichtungen tatsächlich erfüllt werden.

Zu diesen bereits bestehenden Instrumenten, die nun endlich wieder genutzt werden müssen, gehört die Anwendung des § 4 *HambWoBindG*, der an das Wohnungsbindungsgesetz des Bundes anknüpft. Hiermit kann der vorhandene Sozialwohnungsbestand verstärkt für die Versorgung von Menschen in besonderer Notsituation genutzt werden.

§ 4 *HambWoBindG* lautet:

„Sondervorschrift bei angespannter Versorgungslage mit Wohnraum

Der Senat wird ermächtigt, bei einer angespannten Versorgungslage von Haushalten, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können, durch Rechtsverordnung befristet oder unbefristet zu bestimmen, dass der Verfügungsberechtigte eine frei werdende Wohnung nur einem von der zuständigen Stelle benannten Wohnungssuchenden zum Gebrauch überlassen darf. § 16 Absatz 5 Sätze 2 bis 5 des Hamburgischen Wohnraumförderungsgesetzes gilt entsprechend. Für die Benennung gilt § 3 Absatz 3 sinngemäß.“

In Hamburg herrscht den Wohnungsmarkt sicherlich eine „angespannte Versorgungslage“. Der Senat müsste eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen, dann wäre es möglich, jede frei

werdende Sozialwohnung an besonders bedürftige, v.a. anerkannt vordringlich wohnungssuchende Haushalte, z.B. im Rahmen eines Dreivorschlags zu vermieten.¹³ Auch wenn nur jede zweite frei werdende Sozialwohnung an anerkannt vordringlich wohnungssuchende, vor allem wohnungslose Haushalte vermietet würde, könnte die Versorgung von Wohnungsnotfällen stark verbessert werden.

In meine Auswahl besonderer wohnungspolitischer Instrumente aus dem AGFW Papier nehme ich noch die Förderung Sozialer Wohnraumagenturen auf. Das sind Institutionen, die Wohnraum akquirieren, bauen, verwalten und dauerhaft mit regulärem Mietvertrag an wohnungslose Menschen vermieten. Sie spezialisieren sich auf diese Aufgabe, nehmen Wohnungseigentümern Aufwand und Risiken ab, bzw. sind selbst Eigentümer und kooperieren mit sozialen Diensten.

Leider ist hier nicht der Raum die weiteren wohnungspolitischen Maßnahmen vorzustellen – und auch die sozialpolitischen Vorschläge der AGFW, die auf die Weiterentwicklung der Prävention und v.a. die Weiterentwicklung der wohnbegleitenden Hilfen zielen, kann ich hier nicht erläutern.

Fazit: Herausforderungen bei der Überwindung der Wohnungslosigkeit in Hamburg

1. Die Bundesregierung, der Hamburger Senat und die Bürgerschaft haben sich verpflichtet, das Ziel der Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 zu verfolgen. Bislang ist jedoch vom Senat kein Programm formuliert worden, das uns diesem Ziel in Hamburg auch nur näher bringen könnte.
Im Gegenteil: Wir entfernen uns vom Ziel, statt ihm näher zu kommen – und das bereits vor den großen Herausforderungen durch die fluchtbedingte Zuwanderung.
2. Der Städtevergleich hat gezeigt, dass Hamburg die Probleme großer Großstädte rund um Wohnungslosigkeit schlechter bewältigt hat als andere große Großstädte. Und was auch immer Hamburg getan hat – es war ja wirklich nicht wenig –, es hat nicht ausgereicht oder war nicht zielführend.
3. Die Wohnungslosigkeit steigt seit vielen Jahren an. Sie ist bezogen auf die jeweilige Bevölkerungszahl heute ähnlich hoch wie in der Nachkriegszeit. Heute jedoch fehlen uns ähnlich durchgreifende und wirksame wohnungspolitische Instrumente, die in der Nachkriegszeit relativ zügig die Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit stark zurückgeführt haben, und zum anderen werden einige eigentlich zur Verfügung stehende Instrumente nicht oder nicht in ausreichendem Maße genutzt, um unter heutigen Bedingungen die Wohnungslosigkeit tatsächlich und zügig zu bekämpfen.
4. Es fehlt ein Verständnis für und die Einsicht in die Dramatik der Lage: In weiten Teilen der Wissenschaft, der Politik, der Verwaltung, des Hilfesystems und in sozialen Bewegungen wird das Ausmaß der Wohnungslosigkeit nicht wirklich verstanden. Vielfach beruhigen sich Politik, Verwaltung und Gesellschaft mit der Versicherung, dass man doch früh mit dem Wohnungsbauprogramm in Hamburg gegengesteuert habe, dass man viel unternommen habe, und überhaupt Hamburg „stehe doch gut da“. Die Zahlen sprechen eine andere Sprache!
5. Weil die Politik nicht strikt zielorientiert ausgerichtet ist, und weil die Einsicht in die Dramatik der Lage fehlt, konnte sich auch noch nicht der politische Wille entwickeln und durchsetzen, wirksamere, wohnungspolitische Instrumente zur Überwindung der Wohnungslosigkeit einzusetzen und neue zu entwickeln, ggfs. auch gegen Widerstände mächtiger Gruppen wie z.B. der Wohnungswirtschaft oder in den Nachbarschaften.

¹³ Drs. 22/14398 nennt zum 1.1.2023 insgesamt 75.365 öffentlich geförderte Wohnungen (1.Förderweg) bei der Annahme einer Fluktuationsrate von 5% ergibt sich ein Potential von 3.768 jährlich frei werdender öffentlich geförderten Wohnungen.

6. Der demnächst vom Bundeskabinett zu verabschiedende Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplan zur Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit wird keine substantiellen konzeptionellen und finanziellen Impulse für Hamburg und andere Regionen geben. Hamburg muss sich also selbst auf den Weg machen.
7. Hierfür, für einen Hamburgischen Aktionsplan zur Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030, hat die Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg Eckpunkte vorgelegt, die auf die Weiterentwicklung sozialer Hilfen, verlässliche Angebote an die Wohnungswirtschaft für die soziale Betreuung nach Wohnungsbezug einerseits und auf massive Verbesserung der Wohnraumvermittlung an wohnungslose Haushalte andererseits zielen.

Keine Option jedoch darf es sein, vor dieser Aufgabe davon zu laufen, und sich etwa auf die Unterbringung obdachloser Menschen allein zu konzentrieren und die Vermittlung von regulärem Wohnraum an wohnungslose Haushalte zu vernachlässigen. Die Probleme würden sich weiter aufhäufen und wären in Zukunft noch schwieriger zu lösen.

Literatur:

- AGFW 2024: Eckpunkte für einen Aktionsplan zur Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit in Hamburg [bis 2030 – Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg, Hamburg 5.04.2024](#)
- BMAS (o.J.) Europäischer Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen ([EHAP, Website](#))
- BMWSB 2023: Regierungsentwurf BMWSB-Haushalt 2024, Investitionen in bezahlbares, lebenswertes Wohnen und zukunftsgerechtes Bauen, [in: BMWSB News-Paper 7/2023](#)
- BMWSB 2024: Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024: Gemeinsam für ein Zuhause [Referentenentwurf des Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen](#) (5.3. 2024)
- Deutscher Mieterbund 2024: [Stellungnahme zum Referentenentwurf](#) des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit 25.03.2024
- Egner, Björn 2019: Wohnungspolitik seit 1945, in: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.): [Wohnen – Bürger und Staat 2/3 2019](#): 94ff
- EU Parlament 2020: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. November 2020 zur Senkung der Obdachlosenquoten in der [EU \(2020/2802\(RSP\)\)](#)
- FEANTSA 2005: ETHOS Europäische Typologie für Wohnungslosigkeit, [dt. Version](#)
- FHH 1996 (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales – Landessozialamt); AGFW (Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg): Obdachlose, „auf der Straße“ lebende Menschen in Hamburg. Ergebnisse einer im Februar und März 1996 durchgeführten quantitativen Erhebung, Hamburg
- Frankfurt Rundschau 2023: Bund stoppt Anträge für [Computerspiele-Förderung 5.5.2023](#)

- HamWoBindG 2008: Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen in der Freien und Hansestadt Hamburg ([Hamburgisches Wohnungsbindungsgesetz - HmbWoBindG](#)) vom 19. Februar 2008
- Ide, H. 1951: Anstalten und Massenunterkünfte und ihre Bewohner in der Hansestadt, [in: Hamburg in Zahlen 33/1951: 1- 16](#) [im PDF ab S. 383]
- Jordan, Rolf 2017: Wohnungsnotfallhilfeplanung als Entwicklungsinstrument, in: Specht, Thomas; Rosenke, Werena; Jordan, Rolf; Giffhorn, Benjamin, 2017: Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, Berlin: 75 – 86
- Kämper, Andreas; Ratzka, Melanie (2018): Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte 2018 in Hamburg. [Auswertungsbericht, Hamburg](#)
- NDR 2022: Diakonie: Hamburg ist Hauptstadt der Wohnungslosigkeit, [NDR Hamburg 11.09.2022](#)
- Plum, Wolfgang 1988: Wohnungslosigkeit in Hamburg und die Ambulantisierung des institutionellen Hilfesystems, in Widersprüche 28/1988, S 67 – 81
- Schaak, Torsten 2002: Obdachlose, «auf der Straße» lebende Menschen in Hamburg 2002. Eine [empirische Untersuchung](#) über die soziale Lage «auf der Straße» lebender Menschen in Hamburg, Hamburg
- Schaak, Torsten 2009: Obdachlose, [auf der Straße lebende Menschen in Hamburg](#), Hamburg
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP 2021: Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. [Koalitionsvertrag 2021–2025](#) zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Berlin
- Stabsstelle Flüchtlinge und übergreifende Aufgaben 2024: Monatliches [Lagebild Asyl- und Schutzsuchende in Hamburg Januar 2024 Stand: 15.02.2024](#) sowie weitere monatliche Lagebilder Asyl und Schutzsuchende Flüchtlinge aus den Jahren 2017 fortführend
- Statista 2023: Einwohnerzahlen der Großstädte Deutschlands [Stand 31.12.2022 Webportal](#)
- Statistik Nord 2005: Bevölkerung. Strukturen und Trends, [Hamburg 1950 bis 2003](#), Hamburg
- Statistik Nord 2024: Sonderauswertung der Wohnungslosenstatistik Wohnungslose in Hamburg nach einzelnen Staatsangehörigkeiten, unveröffentlicht, Datei beim Autor
- Statistisches Bundesamt 2023: Statistik untergebrachter Wohnungsloser [www.destatis.de](#) Datenbank Genesis zu Wohnungslosigkeit
- Sowie bürgerschaftliche Drucksachen: Bürgerschaft FHH Drucksachen [Drs 19/8515](#), [Drs. 20/14652](#) [21/12386](#), [Drs 21/16901](#) [Drs. 22/10533](#), [Drs. 22/14398](#)