

Malen mit Zahlen – über den Umgang mit Daten im Feld der Wohnungslosigkeit

Stephan Nagel

Seit 2022 liefert die Wohnungslosenstatistik des Statistischen Bundesamtes bis hinunter auf die Ebene von Kommunen bzw. Landkreisen einheitlich erhobene Daten zu Umfang und Sozialstruktur der untergebrachten wohnungslosen Menschen. Dies war der Erfolg langjähriger Lobbybemühungen vor allem der BAG W gegen die Ignoranz einer Politik des Nicht-Wissen-Wollens vorheriger Bundesregierungen. In der „Zeit“ wurden die Hoffnungen, die sich im Vorfeld vielfach mit der Statistik verbanden, so formuliert: „Eine amtliche, regionalisierte Zählung wäre aber viel eher in der Lage, die Unsichtbaren sichtbar zu machen, und damit auch ihre Probleme und Bedürfnisse. Eine offizielle Statistik würde zudem den Handlungsdruck auf die Politik erhöhen (...).“ (Die Zeit 14.11.2017)

Der hier herauszuhörende Optimismus, dass quasi das schiere Gewicht gesicherter offizieller statistischer Daten ein entscheidender Schritt zur Übernahme politischer Verantwortung für das drängende Problem Wohnungslosigkeit sei und zur Entwicklung geeigneter struktureller wohnungs- und sozialpolitischer Antworten führen werde, ist leider nicht begründet. Gegen einen solchen „statistical enthusiasm“ (Marquardt 2015, 307) gab es fundierte Einwände. Denn ein verbessertes Wissen über Ausmaß und Art der Wohnungslosigkeit kann erst wirksam werden, wenn die Daten analysiert, in Zusammenhänge gestellt und zum Sprechen gebracht werden. Vor allem aber gilt es, sie mit politischen Forderungen zu verknüpfen. So kann dieses Wissen dazu beitragen, dass die politisch Verantwortlichen bis in jede Kommune hinein sich das Ziel der Überwindung der Wohnungslosigkeit zu Eigen machen und der Erreichung dieses Ziels dienliche Maßnahmen umsetzen.

Nutzen der Wohnungslosenstatistik für die Lobbyarbeit

Die Bundesstatistik liefert jährlich einen Thematisierungsanlass und valide Daten zu Umfang und Struktur (Alter, Geschlecht, Haushaltsgröße, Dauer, Staatsangehörigkeit etc.) der untergebrachten Wohnungslosen. Diese Daten lassen sich auf kommunaler Ebene mit Informationen zum Wohnungsbestand, zur Versorgungsquote von Wohnungsnotfällen, zur Präventionsarbeit und zu Mietbelastungen u. ä. verknüpfen und können so eine solide Grundlage für eine regionale Wohnungsnotfallhilfeplanung bilden. Allerdings zeigen Internetrecherchen im Umfeld der Veröffentlichung der Wohnungslosenstatistik (Destatis 2024) und des Wohnungslosenberichts zu 2024 (BMWSB 2024), dass, anders als die Verbände auf der Bundesebene, die Wohnungsnotfallhilfen in den Regionen und Kommunen den Berichtsanlass und die Daten häufig nicht für die sozialpolitische Lobbyarbeit nutzen. Außerdem werden diese Daten offenbar noch wenig differenziert ausgewertet und zur Qualifizierung und argumentativen Unterstützung der eigenen sozial- und wohnungspolitischen Programmatik genutzt.

Ausgehend von dieser Beobachtung werden im Folgenden anhand einiger Beispiele Fallstricke und Umgangsweisen unterschiedlicher Akteure mit Daten und Statistiken kritisch skizziert. Diese Beispiele illustrieren, dass sich im sozialpolitischen Diskurs über Daten und Statistiken immer wieder fahrlässige Fehler, Fehlinterpretationen, auf Vorurteilen beruhende oder interessegeleitete Manipulationen von Daten finden, die häufig nicht oder lange nicht auffallen. Es werden aber auch durch Daten gestützte Forschungsergebnisse offen ignoriert oder zurückgewiesen, sei es aufgrund einer Interessenlage, sei es mit Verweis auf Praxiserfahrungen und daraus abgeleiteter „anekdotischer Evidenz“. Der Beitrag schließt mit Vorschlägen für einen fachlich seriösen und entschieden lobbyorientierten Ansatz der Nutzung von Daten zur Stärkung und Qualifizierung einer Politik gegen Wohnungslosigkeit – einem „Malen mit Zahlen“.

Unfälle auf dem Datenglatteis¹

„Jedes Jahr seit 1950 hat sich die Zahl der erschossenen Kinder in den USA verdoppelt“ – diese Information wurde im Jahr 1996 in den USA verbreitet. Nachdem diese Meldung monatelang Furore gemacht hatte und als starkes Argument für eine Verschärfung der Waffengesetze angeführt wurde, rechnete ein Autor vor, dass, auch wenn 1950 nur ein einziges Kind durch eine Waffe zu Tode gekommen sei, „bei einer jährlichen Verdopplung 45 Jahre später daraus mehr als 35 Billionen Opfer“ zu beklagen wären, „fast das 6.000fache der Weltbevölkerung.“ (Süddeutsche Zeitung 17.05.2010). In der ursprünglichen Quelle hieß es Verdoppelung „seit 1950“ statt „jedes Jahr seit 1950“. Dass die aberwitzige Information sich in diversen Medien verbreiten konnte, offenbart nicht nur fehlende mathematische Kompetenz, sondern deutet auch darauf hin, dass Daten selten geprüft und manches Mal weniger argumentativ, sondern eher dekorativ eingesetzt und rezipiert werden – ähnlich wie Architekten in Visualisierungen von Bauvorhaben häufig ein wenig Grün für den guten Gesamteindruck reinstreuen.

Manchmal sind irreführende Interpretationen von Statistiken relativ leicht zu entdecken, so wenn Medien, wie in Hamburg geschehen, auf Grundlage einer Polizeistatistik die „gefährlichsten Stadtteile“ identifizieren, jedoch nur die absoluten Deliktzahlen und nicht die extrem unterschiedliche Bevölkerungszahl (und Größe) der Stadtteile berücksichtigen, so dass für die bevölkerungsreichen Stadtteile mit ein bisschen „Mathe die Sicherheit erhöht“ werden kann (taz Hamburg 9.4.2022). Wenn starke Haltungen und vorgefasste Meinungen vorliegen, kann es leicht passieren, dass kurzerhand Daten, die dazu zu passen scheinen, fälschlich als Belege herangezogen werden. Dass der „confirmation bias“, die starke Neigung, nach Belegen und Argumenten zu suchen, die vorgefasste Meinungen bestätigen, nicht nur Laien unterlaufen kann, zeigte gleich eine ganze Riege von wohlbestallten Professor*innen. Der 15-köpfige Klimabeirat Hamburgs empfahl 2021 der Hansestadt mit Verweis auf die prognostizierte

Bevölkerungsentwicklung (Zu- und Wegzüge aus Hamburg) aus Klimaschutzgründen zu prüfen, die Wohnungsbauziele Hamburgs zu halbieren (Hamburger Abendblatt 10.12.2021; Keine Profite 2021). Nicht bedacht hatte der Klimabeirat, dass sich Wohnungsneubaubedarfe nicht nur aus der Bilanz von Zu- und Wegzügen ergeben, sondern eine Reihe weiterer Faktoren berücksichtigt werden müssen, wie der Ersatzneubau für abgerissene, umgewandelte und zusammengelegte Wohnungen, die Entwicklung der Zahl der Haushalte mit der Tendenz zu kleineren Haushalten, die „stille Reserve“ (Haushalte, die erst bei einer Entspannung des Marktes wieder eine Wohnung suchen) und natürlich vor allem die nötige Versorgung der wohnungslosen Haushalte.

Vielleicht als interessegeleitetes Verfälschen oder Hinbiegen von Studienergebnissen lässt sich der Umgang mit einer Studie qualifizieren, die von der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen in Hamburg in Auftrag gegeben wurde. Es ging darum zu prüfen, ob der Neubau auch von höherpreisigen Wohnungen armen Haushalten über den sogenannten „Sickereffekt“ oder „Umzugskaskaden“ zu Gute komme. Die Studie (F+B 2014) hatte jedoch „Umzugskaskaden“ gar nicht untersucht, sondern nur das erste Glied einer Umzugskette und gezeigt, dass die durch den Neubau frei gewordenen Wohnungen im fraglichen Zeitraum in Hamburg von Haushalten neu bezogen wurden, die eher dem mittleren Einkommenssegment zuzuordnen sind. Im Fazit werden jedoch weitergehende Umzugskaskaden unterstellt, die schließlich ärmeren Haushalten zu Gute kämen. In einer Zusammenfassung der Auftrag gebenden Fachbehörde heißt es zugespitzt: „Diese Stufe der Sickerprozesse, und die weiteren Stufen können in der Untersuchung empirisch nicht nachvollzogen werden; sich fortsetzende Sickerprozesse sind jedoch fraglos wirksam.“ (BSW 2014) Auf einer Pressekonferenz der Behörde wurde dann die Wirksamkeit des „Sickereffektes“ schlankweg behauptet und mit einer kühnen und auch damals schon erkennbar realitätsfernen These verknüpft: Zusammen mit dem Bau von Sozialwohnungen führten Sickereffekte dazu, dass sich die Lage auf dem Hamburger Wohnungsmarkt mittelfristig für alle Einkommensklassen entspannen werde (Hamburger Abendblatt 8.5.2014).²

Um vorgefasste Positionen aufrechtzuerhalten werden auch erhobene Daten offen in Frage gestellt bzw. verworfen. So ließ Anfang 2025 die Hamburger Sozialbehörde verlauten „man gehe“, was den Anteil der EU-Bürger*innen unter den Obdachlosen betreffe, von anderen Zahlen aus, als die Erhebungen von GISS und Verian für den Wohnungslosenbericht der Bundesregierung (BMWSB 2024, 57) in den Hamburger Einrichtungen erbracht hatten. Im Auftrag des Bundes wurde ermittelt, dass in Hamburg 53 Prozent der Menschen auf der Straße Deutsche seien, die Behörde dagegen „schätzt“, dass es nur 20 Prozent Deutsche seien (taz Hamburg 9.2.2025). Hintergrund ist der Versuch, die Obdachlosigkeit vor allem als Zuwanderungsproblem aus Südosteuropa zu rahmen, bei dem man leider gehindert sei, mehr als Notversorgung zu leisten (vgl. NDR 2025). Die Diakonie Hamburg kritisierte, dass entgegen der Faktenlage Schätzungen ohne Datengrundlage vorgenommen würden. Damit werde „hartnäckig ignoriert, dass Obdachlosigkeit in Hamburg im Kern kein Zuwanderungsproblem ist“, sondern „Ergebnis eines nicht funktionierenden Wohnungsmarktes in Kombination mit dem System der öffentlich-rechtlichen Unterbringung, das kurz vor dem Kollaps steht.“ (Diakonie Hamburg 2025)

Die Kritik Vertreter*innen der Sozialen Arbeit würden mit ‚gefühlten Werten‘ argumentieren, ist schon häufiger formuliert worden. So wurde in den Wohnungsnotfallhilfen immer wieder ohne Datenbasis vertreten, dass die Zahl psychisch kranker wohnungsloser Menschen zunehme. Dabei blieb meist unklar, ob nicht eher in einzelnen Einrichtungen der Anteil psychisch kranker Nutzer*innen zugenommen hatte, oder die Belastung der Mitarbeitenden durch einzelne ‚Multiproblemfälle‘, oder die Rahmenbedingungen sich ungünstig entwickelt hatten.

Wenn datengestützte wissenschaftliche Forschungsergebnisse die eigene Praxis bzw. tiefverankerte Haltungen und Überzeugungen herausfordern, wird häufig die ‚anekdotische Evidenz‘ selbst erlebter Einzelfälle ins Feld geführt, um statistisch fundierte Befunde und Argumente als unglaubwürdig, praxisfern, nicht übertragbar u. ä. abzuwerten. Niemals zuvor gab es in der Wohnungsnotfallhilfe eine so stark über Evaluationsstudien abgesicherte Evidenz wie die zur hohen Wirksamkeit des Housing-First-Ansatzes. Trotzdem wurde immer wieder in den Auseinandersetzungen um die Einführung von Housing First die anekdotische Evidenz von Einzelfällen ins Feld geführt, um die empirisch breit abgestützte Evidenz abzuwehren.

Eine Variante der Figur anekdotischer Evidenz ist das Phänomen, dass Berichte über einzelne Ereignisse immer wieder erzählt und verallgemeinert als Begründung für sozialpolitische – meist repressive – Entscheidungen herangezogen werden. Berichte über „Bettelbanden“ oder den systematischen Missbrauch der Kältehilfe/Winternotprogramme (vgl. auch Schmidt 2017, 272 ff), denen zufolge etwa Arbeitgeber organisiert mit Bussen Arbeiter in die Kältehilfe/Winternotprogramm gebracht hätten, sind hierfür Beispiele. Obwohl im Fall von Hamburg keine Belege für einen systematischen Missbrauch beigebracht wurden (vgl. z. B.: Hamburger Bürgerschaft Drs. 21/11372), wurde die Geschichte immer wieder benutzt, um Zugangskontrollen und Nutzungsbegrenzungen im Winternotprogramm sowie Rückführungen zu legitimieren. Die Erzählung verselbständigte sich dann wie eine Urban Legend, eine moderne Sage. Sie wurde offenbar wieder und weiter erzählt und dabei ausgeschmückt, bis Jahre später von einer Vertreterin einer Ruhrgebietsstadt in einer Besprechung bemerkt wurde, man wolle nicht solche Verhältnisse wie in Hamburg, wo mit Bussen tausend Obdachlose aus Osteuropa ins Winternotprogramm gebracht worden seien.

Verwendung wissenschaftlichen Wissens in Verwaltung und Politik

Die öffentlichen Auseinandersetzungen über die Rolle von Wissenschaft und Expert*innen bewegen sich in einem Feld, dass vielleicht mit drei auseinanderliegenden Extrempositionen umrissen werden kann: der ‚szientistischen‘ Aufforderung an die Politik, sie solle doch „auf die Wissenschaft hören“ (Fridays for Future), einer demokratiethoretisch begründeten Kritik an der ‚Expertokratie‘ und einer populistischen, ‚postfaktischen‘ Abwertung wissenschaftlichen Wissens (vgl.: Büttner; Laux 2021: 13f). Sicherlich müssen politische Konflikte politisch entschieden werden; unterschiedliche Interessen und politische Positionierungen lassen sich nicht einfach durch besseres oder wissenschaftlich fundiertes Wissen aufheben. Denn das „Kerngeschäft der Politik“ ist nicht, dem richtigen oder überlegenen Wissen zum Durchbruch zu verhelfen, son-

dem „Mehrheiten zu organisieren und temporäre Kompromisse zu schmieden, um Interessen- und Wertkonflikte vorläufig zu befrieden (...)“ (Bogner 2021, 121) Trotzdem gibt es natürlich die Hoffnung, dass Wissenschaft zur Qualifizierung von Entscheidungen beitragen kann und dies auch sollte. Politik und Verwaltung eignen sich (sozial)wissenschaftliche Erkenntnisse teils jedoch sehr eigensinnig an. Diese Aneignung ist geformt von den Interessen, Handlungslogiken, situativen und strukturellen Zwängen, in die die Akteure eingebunden sind. Generell gilt: „Verwendung ist also nicht ‚Anwendung‘, sondern ein aktives Mit- und Neuproduzieren der Ergebnisse (...)“ (Beck; Bonß 1989, 11)

In der sozialwissenschaftlichen Verwendungsforschung werden die Aussichten, dass (sozial)wissenschaftliche Ergebnisse im politisch administrativen System tatsächlich zur Vorbereitung von Entscheidungen benutzt werden, verbreitet skeptisch beurteilt. Das Prestige der (Sozial)Wissenschaft wird häufig genutzt, um bereits getroffene Entscheidungen oder festgelegte Lösungswege zu legitimieren. Aber es werden wissenschaftliche Ergebnisse unter Umständen auch ignoriert, in Frage gestellt oder verworfen oder Untersuchungen werden beauftragt und Ergebnisse, damit sie zur eigenen Programmatik passen, hingebogen. Oft werden Expertisen nicht in Gänze verworfen, sondern es werden von der Politik einzelne Elemente herausgegriffen und „neu konfiguriert“. Expertisen werden „filettiert“, Einzelteile werden „fragmentiert“, rekombiniert und auf diese Weise mit den politischen Zielvorstellungen kompatibel gemacht.“ (Bogner 2007, 327) Die „aktive Konstruktionsleistung der Politik“ besteht dann in der Umwandlung eines „ExpertInnenwissens“ in einen selbst produzierten „Bastel-Konsens“, den es so in der Wissenschaft nicht gibt (ebd., 330).

In der Auftragsforschung bzw. Politikberatung ringen Auftraggeber, Auftragnehmer und weitere involvierte Akteure nicht nur um Gegenstand, Fragestellung und Umfang eines Auftrags, sondern auch zu späteren Zeitpunkten nach Datenerhebung und Berichterstellung wird um zentrale Inhalte und Folgerungen gestritten, und dem Auftraggeber inopportun erscheinende Inhalte werden verändert (vgl. auch Lindner 2016, 6 ff.) Wenn Auftraggeber die Veröffentlichung von angekündigten Berichten verschieben, wird oft die Vermutung formuliert, dass Ergebnisse von Forschungen an das politisch Opportune angepasst werden müssen, notfalls ‚verschwinden sie in der Schublade‘.

Forschung, Wissenschaft und ihre affirmative Schlagseite in der Politikberatung

An Politikberatung interessierte Forschungsinstitutionen und Wissenschaftler*innen kennen und antizipieren meist den durch die ökonomischen und die grundlegenden programmatistischen Rahmenbedingungen, organisatorische Gegebenheiten und Interessen gesetzten engen Handlungsrahmen von Politik und Verwaltung. (Sozial)wissenschaftliche Forschungsergebnisse, deren implizite oder explizite Handlungsaufforderungen diesen engen Rahmen überschreiten, werden von Politik und Verwaltung selten aufgenommen oder verarbeitet. Politikberatung, die unmittelbar Einfluss auf Politikentscheidungen nehmen will, ist ‚anschlussfähig‘, sie schmiegt sich recht nah an die von vorneherein eng gesetzten Rahmenbedingungen an, bzw. überschreitet sie nur sehr gering dosiert.

Auf konkrete Probleme bezogene Auftragsforschung oder Evaluationen, wie sie im Feld der Wohnungsnotfallhilfen weit verbreitet sind, verlören ihren Einfluss oder würden durch Auftraggeber zurückgewiesen, wenn sie sich allzu weit vom erteilten Auftrag emanzipierten. Auch zukünftige Beauftragungen würden gefährdet. Entsprechend orientieren sich diese Forschungen recht stark am *common sense*. Das heißt, sie liefern ähnlich wie in der Sozialberichterstattung meist eine auf einen konkreten Fall bezogene „Zusammenschau und Interpretation von bereits bekanntem und konsensfähigem Wissen. Keineswegs gehört es zu ihren Aufgaben, neue Klassifikationen oder Sichtweisen zu liefern.“ (Barlösius; Köhler, 1999 554 f). Auftragsforschungen tendieren zum kleinsten gemeinsamen Nenner und sind damit in Bezug auf potentielle Möglichkeiten innerhalb des gesellschaftlichen Entwicklungsstandes strukturell eher vorsichtig reformierend als vorwärtstreibend; sie buchstabieren eher aus, was gesellschaftlich und politisch in seinen groben Konturen schon ermöglicht (und häufig bereits im Forschungsauftrag beschrieben) ist. Vorschläge für grundlegende Veränderungen in Bezug auf tiefgreifende strukturelle Probleme, die mächtige Interessen in der Gesellschaft berühren, werden so nicht zur Diskussion gestellt.

Mit Daten redlich und erfolgreich in der Lobbyarbeit argumentieren

Trotz aller Unfälle auf dem Zahlenglatteis, trotz fahrlässiger, selektiver, interessengeleiteter oder gar manipulativer Verwendung von Daten werden im Folgenden Vorschläge für eine intensivere Nutzung von Daten durch die Wohnungsnotfallhilfen gemacht, um die konzeptionelle Weiterentwicklung der Angebote, die Qualifizierung und stringente Begründung von sozial- und wohnungspolitischen Maßnahmen und ihre Nutzung im Rahmen einer offensiven Lobbyarbeit zu fördern.

Eingangs wurde darauf hingewiesen, dass offenbar vielerorts die regionalen Daten der Wohnungslosenstatistik noch wenig genutzt werden. Ähnliches gilt für die in den Einrichtungen und bei Trägern im Rahmen der Dokumentation der (Fall)Arbeit (z. B. DZW), durch Befragungen und Evaluationen anfallenden Daten. Die „Datenschätze“ bei Trägern und Einrichtungen sind oft noch nicht „gehoben“ (Ottmann; Helten 2024), d. h. die Daten werden nicht systematisch ausgewertet und sie sind nicht Teil der fachlichen Reflektion über die Angemessenheit und Weiterentwicklung von Konzepten, Methoden, Abläufen.

Die Daten der Wohnungslosenstatistik sind, sofern zutreffende Daten geliefert wurden, gut geeignet, um die quantitative Entwicklung und demographische Struktur der Wohnungslosigkeit in einer Kommune/Landkreis (ggf. jährlich aktualisiert) zu beschreiben. Zusammen mit Daten zum Wohnungsmarkt, zur Wohnungsversorgung und zur Prävention ergibt sich eine solide Basis, um Problemlagen und Bedarfe zu erfassen und wohnungspolitische Lösungsvorschläge zu entwickeln. Für eine Wohnungsbedarfsanalyse kann mit Hilfe der Auswertung der Haushaltsgrößen untergebrachter wohnungsloser Menschen, der Bedarf an erschwinglichen Wohnungen differenziert nach Wohnungsgrößen für die Versorgung Wohnungsloser in einer Region viel genauer als bisher bestimmt werden.

Idealerweise verfügt eine Kommune/ein Landkreis über eine Wohnungsnotfallhilfeplanung (Jordan 2017; OECD 2024) in

deren Rahmen mit einigen Kennzahlen die Entwicklung der Wohnungslosigkeit und der Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung beobachtet werden. Hierzu können Angaben zu Art und Umfang der Wohnungslosigkeit (inkl. Zugänge, Abgänge), die Erfassung der Wohnraumvermittlungen an wohnungslose Menschen, Daten zum Präventionshandeln und einige wohnungspolitische Rahmendaten (u. a. Sozial/Wohnungsbestand, für Wohnungsnotfälle vorgesehene Wohnungen, Mietentwicklung) sowie zu den Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfen gehören.

Kennzahlen

Auch wenn Kennzahlen natürlich die Realität nicht umfassend abbilden können, sind sie trotzdem hilfreich, um Größenordnungen zu verstehen, Vergleiche mit Zielwerten und in zeitlicher Dimension (Trends, kommt eine Kommune der Zielerreichung näher?) vorzunehmen. Auch regionale bzw. kommunale Vergleiche können aufschlussreich sein. Es kann z. B. untersucht werden, ob und warum andere Kommunen mit ähnlichen strukturellen Rahmenbedingungen Wohnungslosigkeit vielleicht erfolgreicher bekämpfen. Ein solches Kennzahlen- oder Monitoringsystem kann sowohl dem systematischen Wahrnehmen, der Bestandsaufnahme, der Problemanalyse und dem Controlling dienen, also auch für ein anschauliches und kompaktes Kommunizieren mit Politik und Öffentlichkeit hilfreich sein. Kennzahlen sprechen jedoch nicht für sich. Auch hier gilt: sie müssen interpretiert und in Zusammenhänge gestellt werden. Schlussfolgerungen aus ihnen bedürfen der genaueren Analyse, des Dialogs und der Aushandlung.³

Gibt es in einer Kommune keine Wohnungsnotfallhilfeplanung bzw. kein Monitoringsystem, so können auch ohne Sozialplanungsabteilung mit den viel bescheideneren Mitteln von Trägern der Wohnungsnotfallhilfe aus vorhandenen Daten und Statistiken einige wenige Kennzahlen gebildet und für die fachliche Analyse, die Entwicklung von Lösungsvorschlägen und die sozialpolitische Lobbyarbeit genutzt werden:

Mit Hilfe der Bundesstatistik kann die *Wohnungslosenquote* (= die Anzahl der untergebrachten wohnungslosen Personen im Verhältnis zur Bevölkerungszahl) in der eigenen Region beobachtet werden. Im aktuellen Wohnungslosenbericht der Bundesregierung wird dies für den Bund, die Bundesländer und einige Großstädte mit der Maßzahl „Anzahl Wohnungslose pro 10.000 Einwohner“ bereits dargestellt (BMWSB 2024, 76 u. 92). Diese Wohnungslosenquote kann auch auf Landkreise/Städteebene mit wenig Aufwand im Zeitverlauf und im Vergleich zum Bundesdurchschnitt sowie im Vergleich mit strukturell ähnlichen Kommunen beobachtet werden. Weiterhin kann die Entwicklung der durchschnittlichen *Dauer der Wohnungslosigkeit* erfasst werden. Auch das Verhältnis von anerkannten Wohnungsnotfällen zu versorgten Wohnungsnotfällen bzw. das Verhältnis der Zahl untergebrachter wohnungsloser Menschen zur Anzahl der Vermittlungen Wohnungsloser in Wohnraum, kann als *Versorgungsquote*, als prozentualer Wert und als Kennzahl jährlich und in der zeitlichen Entwicklung dargestellt werden, wenn die entsprechenden Daten vorliegen. Anders als auf der Bundesebene mit der Stichtagserhebung kann auf der kommunalen Ebene mit der Einbeziehung von Zu- und Auszügen aus der öffentlichen Unterbringung die Dynamik der Wohnungslosigkeit beobachtet werden. Sofern es Zielzahlen beim Neubau oder bei der Versorgung wohnungsloser Haushalte in einer Kommune

gibt, kann das Ausmaß der *Zielerreichung als Prozentwert* dargestellt werden. Bestimmte Auswertungen, die über das interaktive Statistiktool von Destatis nicht möglich sind, können bei den statistischen Landesämtern angefragt werden.

Die im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) angesiedelte Kompetenzstelle Wohnungslosigkeit hat angekündigt, auf einer Onlineplattform ein „Dashboard“ anzubieten, mit dem statistische Daten interaktiv, räumlich differenziert und anschaulich dargestellt werden können (Schweitzer; Vogel 2024). Wenn hier tatsächlich ein barrierearmes Tool entstünde, mit dem bis hinunter auf Stadt- bzw. Landkreisebene Daten der Wohnungslosenstatistik unter Umständen verknüpft mit Rahmendaten des Wohnungsmarktes visualisiert werden können, wäre dies sehr hilfreich für die Analysefähigkeit wie auch die Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit auch der freigemeinnützigen Träger der Wohnungsnotfallhilfen.

Framing

Weder Statistiken, noch Kennzahlen sprechen für sich. Sie müssen, wie bereits betont, interpretiert und in Zusammenhänge gestellt werden. Zahlen müssen in der Lobbyarbeit zum „Sprechen“ gebracht und mit politischen Deutungsrahmen, „frames“, verbunden werden. *Framing* bezeichnet Prozesse, in denen zu gesellschaftlichen Gegebenheiten überzeugende Problemdefinitionen, Ursachenanalysen und Handlungsempfehlungen entwickelt und kommuniziert werden (vgl. Nagel 2020, 74 f, 79 f). Die britische Organisation „crisis“ hat auf der Basis umfangreicher Analysen wichtige Orientierungen für politisch produktives Framing zum Thema Wohnungslosigkeit formuliert (Crisis 2020). Drei zentrale Orientierungen sind hervorzuheben:

1. Wohnungslosigkeit sollte nicht als individuelles, sondern immer als gesellschaftliches und politisches Problem beschrieben werden, welches durch wohnungs- und sozialpolitische Maßnahmen zu lösen ist. Jede Kommunikation vom Grundsatzpapier bis zum Tweet muss dieser Maxime folgen und Individualisierungen vermeiden. Es gilt gegen verbreitete Fehlwahrnehmungen anzugehen, die stark durch die Medienberichterstattung über die Schicksale einzelner Personen aber auch durch medial transportierte Selbstzeugnisse von Wohnungslosen geprägt wird, nämlich die, dass Wohnungslosigkeit durch einen Komplex individueller Schwierigkeiten verursacht werde. Stattdessen gilt es über den Sozialstaat, seine Aufgaben und wohnungspolitische Programme zu kommunizieren. Die Nutzung statistischer Daten auch in der Öffentlichkeitsarbeit durch die Wohnungsnotfallhilfen kann dazu beitragen, der Individualisierung und Entpolitisierung der Wohnungslosigkeit als persönlichem Problem der Betroffenen entgegenzuwirken, indem sie die Aufmerksamkeit auf strukturelle Probleme lenkt und eine sozial- und wohnungspolitische Rahmung der Wohnungslosigkeit befördert.
2. Die Darstellung der Diversität der Wohnungslosigkeit unterstützt eine wohnungspolitische Rahmung des Problems. Mit Hilfe der Wohnungslosenstatistik lässt sich diese Diversität der Wohnungslosigkeit gut darstellen. Das hilft gegen die in der Öffentlichkeit verbreitete Fehlwahrnehmung, dass Wohnungslose vor allem oder gar allein die tatsächlich kleine, meist als Obdachlose *„gelesene“* Gruppe verelendeter Menschen im öffentlichen Raum seien. Tatsächlich stellt diese kleine Gruppe nur die sichtba-

re Spitze des Eisbergs unter den sehr unterschiedlichen Gruppen dar, die von Wohnungslosigkeit betroffen sind: Kriegsflüchtlinge, Asylsuchende, Jungerwachsene in familiären Konflikten, Gewaltopfer, die ihre Wohnung verlassen mussten, ArbeitsmigrantInnen, deren Lohn nicht für die Anmietung einer Wohnung reicht, kinderreiche Familien, die keine passende Wohnung finden, Menschen mit psychischen Erkrankungen, StudentInnen etc.

3. Das dritte Element einer politisch produktiven Rahmung von Wohnungslosigkeit ist eine konsequente Lösungsorientierung. Nicht die eigene Organisation in ein gutes Licht zu rücken oder das Werben für Aufmerksamkeit für das Problem und Sympathie für die Betroffenen oder das dramatisierende Ausmalen übergroßer womöglich unlösbarer Probleme sollte die Kommunikation bestimmen. Vielmehr sollten konkrete, realistische wohnungs- und sozialpolitische Lösungsvorschläge im Mittelpunkt stehen. Realistische Lösungsvorschläge helfen, Unterstützung bei Politik, Verwaltung und Bündnispartnern für das Anliegen der Bekämpfung der Wohnungslosigkeit zu finden.

Medien bewerten den Nachrichtenwert von Informationen danach, ob sie ungewöhnlich oder neu und für ihr Publikum interessant sind. Wenn Nachrichten in räumlicher oder sozialer Nähe der Rezipienten angesiedelt sind, wenn sie Konflikte behandeln, polarisieren oder emotionalisieren wird ein Interesse der Öffentlichkeit unterstellt. (vgl. Schulz-Brudoe; Fürstenau 2013, 166 ff). Mit neuen Daten hinterlegte Informationen, gar wenn sie Superlative formulieren oder Streit versprechen, haben eine deutlich höhere Chance, von Medien aufgegriffen zu werden. Eingedenk dieser Kriterien der Medien für eine Berichterstattung werden (wohnungs-)politische Positionierungen und Lösungsvorschläge der Wohnungsnotfallhilfen mit höherer Wahrscheinlichkeit von Medien aufgegriffen, wenn sie mit farbigen sprachlichen Bildern, mit griffigen oder gar suggestiven Metaphern verbunden und durch anschauliche, etwa in Grafiken aufbereitete, Daten belegt und illustriert werden und schließlich der Neuigkeitswert der Daten belegt wird. Die Veröffentlichung der Wohnungslosenstatistik schafft nun jährlich einen Berichtsanlass verbunden mit publizistischem Rückenwind von der Bundesebene, an dem den Aktualitäts- und Relevanzkriterien der Medien genügende, also aktuelle Daten mit lokalem Bezug bis hinunter auf die Landkreis- bzw. Städteebene zur Verfügung stehen. Wenn man sich darauf vorbereitet, also wegen der Aktualitätszwänge der Medien schnell reaktionsfähig ist, dann kann dieser Berichtsanlass erfolgreich genutzt werden, die Lösungsvorschläge der Wohnungsnotfallhilfe auch mit Hilfe der Medien in die Öffentlichkeit zu tragen.

„Malen mit Zahlen“

Das durch die Wohnungslosenstatistik und die Wohnungslosenberichterstattung des Bundes deutlich verbesserte Wissen über Ausmaß und Struktur der Wohnungslosigkeit führt allein nicht zu einer wirksamen Politik gegen Wohnungslosigkeit. Denn die Ergebnisse quantitativer Erhebungen zur Zahl und Sozialstruktur der wohnungslosen Bevölkerung fördern nicht automatisch die Entschleierung der Ursachen der Wohnungslosigkeit v. a. als Folge fehlgeleiteter Wohnungspolitik und Exklusion armer und diskriminierter Bevölkerungsgruppen; sie ändern nichts an den unterschiedlichen Machtressourcen und Interessen von Immobilienbesitzenden und wohnungslosen Menschen oder an den Wiederwahlkalkülen politischer Parteien.

Eine Reihe von Beispielen illustrierte, dass der Umgang mit Daten und wissenschaftlichen Forschungsergebnissen in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen gelegentlich fehlerhaft, interessengeleitet oder gar manipulativ ist. Politik und Verwaltung eignen sich wissenschaftliche Ergebnisse entsprechend ihrer Interessen und Handlungszwänge an.

Trotz dieser Schwierigkeiten lautet das Plädoyer, dass die Wohnungsnotfallhilfen für ihre Lobbyarbeit auf allen Ebenen Daten intensiver nutzen. Dabei sind Sorgfalt, kritische Prüfung und das Einbinden in Kontexte, insbesondere auch eine wohnungspolitische Rahmung gefragt. Der Rohstoff der statistischen Daten wird zu Information und kann dazu beitragen, soziale Wirklichkeit zu verändern, wenn er in Zusammenhänge gesetzt, analysiert, bewertet wird, wenn Argumentationslinien und Handlungsstrategien sowie Maßnahmenpakete im Licht dieser Informationen entwickelt werden. Schließlich wäre es hilfreich, wenn auf allen Ebenen, auch der kommunalen, unterschiedliche Akteure zusammenwirkten. Akteure der Wohnungsnotfallhilfen, Migrationssozialarbeit, Verwaltung, Politik, möglichst auch Mietervereine, sollten abgestimmt und gemeinsam die Bekämpfung der Wohnungslosigkeit vorantreiben – und dabei idealerweise auch noch von den Medien, zumindest einzelnen Journalisten, wohlwollend begleitet oder gar unterstützt werden.

Stephan Nagel, Sozialarbeiter und Politologe,
bis 2024 Referent für Wohnungsnotfallhilfen Hamburg
www.stephannagel.de

- ¹ Da der Autor über viele Jahre die Situation in Hamburg besonders intensiv beobachtet hat, gibt es im folgenden „Unfallbericht“ ein Übergewicht von Beispielen aus Hamburg. Damit soll nicht suggeriert werden, dass hier entsprechende „Unfälle“ häufiger passieren als anderswo in der Republik.
- ² Eine aktuelle Kritik der Annahmen der Theorie und der Empirie des „Sickerns“ am Beispiel Hamburg formulieren Vogelpohl; Haferburg; Pohl 2023.
- ³ Zu den Problemen und Fallstricken des Einsatzes von Kennzahlen siehe Schwab (2013) sowie kritisch zum Versuch mit Kennzahlen direkt und kleinteilig „wirkungsorientiert“ zu „steuern“ Nagel (2011).

Literatur

- Barlösius, Eva/Köhler, Barbara Maria (1999): Öffentlich Bericht erstatten – Repräsentationen gesellschaftlich umkämpfter Sachverhalte, in: Berliner Journal für Soziologie, H. 4, S. 449 – 586.
- Beck, Ulrich/Bonß, Wolfgang (1989): Verwissenschaftlichung ohne Aufklärung? Zum Strukturwandel von Sozialwissenschaft und Praxis, in: dies. (Hrsg.): Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens, Frankfurt/M., S. 7–45.
- Bogner, Alexander (2007): Was heißt „Politisierung von Expertise“? in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, H. 3, S. 319 – 335.
- Bogner, Alexander (2021): Die Epistemisierung des Politischen. Wie die Macht des Wissens die Demokratie gefährdet, Ditzingen.
- BSW (2014): Informationen zu den Wohnungsmarktuntersuchungen: Thema: Beitrag des Wohnungsneubaus zur Wohnversorgung in Hamburg. Infosheet der Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen. Hamburg.
- Büttner, Sebastian M./Laux, Thomas (2021): Umstrittene Expertise und die Wissensproblematik der Politik: Eine Einführung, in: dies. (Hrsg.): Umstrittene Expertise. Zur Wissensproblematik der Politik Deutschland, Leviathan Sonderband 38, Baden-Baden, S. 13-40.
- Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauen – BMWSB (2024): Wohnungslosenbericht der Bundesregierung. Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit, Berlin.

Crisis (2020): Talking about homelessness. Framing toolkit, July 2020.

Destatis (2024): Statistik untergebrachter Wohnungsloser, Datenbank Genesis zu Wohnungslosigkeit, Bonn, Berlin, online unter www.destatis.de.

Diakonie Hamburg (2025): Verdoppelung von Obdachlosigkeit kein Migrationsproblem, Pressemitteilung vom 16.02.2025.

F+B (Forschung und Beratung) (2014): Der Beitrag des Wohnungsneubaus zur Wohnversorgung in Hamburg, Eckpunkte einer empirischen Studie. Kurzfassung. Im Auftrag der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Hamburg.

Jordan, Rolf (2017): Wohnungsnotfallhilfeplanung als Entwicklungsinstrument, in: ders./Giffhorn, Benjamin/Rosenke Werena/Specht, Thomas: Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesysteme und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, Berlin, S. 75-86.

Keine Profite (2021): Klimabeirat Hamburg fordert Halbierung des Wohnungsbaus.

Lindner, Werner (2016): Mit Daten Politik machen? Mit Daten Politik machen! Jugendberichterstattung und Jugendbefragungen als Instrument von (kommunaler) Jugendpolitik, in: deutsche jugend, H. 2, S. 67 – 76.

Marquardt, Nadine (2015): Counting the Countless: Statistics on Homelessness and the spatial ontology of political numbers, in: Society and Space, H. 2, S. 301–31.

Nagel, Stephan (2011): Wirkungsorientierte Steuerungsmodelle und ihr Erfolgsbegriff, in: Rosenke, Werena (Hrsg.): Ein weites Feld: Wohnungslosenhilfe – mehr als ein Dach über dem Kopf, Bielefeld, S. 415-430.

Nagel, Stephan (2020): Impulse für eine Politik gegen Wohnungslosigkeit: neue politische Rahmungen und Akteure, in: Widersprüche, H.157, S. 73-86.

NDR (2025): Obdachlosigkeit in Hamburg: Zahlen verdoppelt, Fernsehbericht vom 9.1.2025.

OECD 2024: OECD Toolkit to Combat Homelessness, Paris

Ottmann, Sebastian/Helten, Ann-Katrin (2024): Der Datenschatz in der sozialen Arbeit muss gehoben werden, in: neue caritas Soziale Arbeit.

Schulz-Bruhdoel, Norbert/Fürstenau, Katja (2013): Die PR- und Pressefibel, Frankfurt/M.

Schmidt, Katharina (2017): Ordinary homeless cities? Geographien der Obdach- und Wohnungslosigkeit in Rio de Janeiro und Hamburg, Hamburg.

Schwab, Oliver (2013): Aus Daten Sinn machen. Übersetzungsprobleme im Performanzmanagement. in: dms - der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, Sonderheft, S. 103-123.

Schweitzer, Eva/Vogel, Friederike (2024): Die Kompetenzstelle Wohnungslosigkeit – kooperativ handeln, forschen und vernetzen, in: wohnungslos, H. 4, S. 130 – 131.

Vogelpohl, Anne/Haferburg, Christoph/Pohl, Thomas (2023): Das Hamburger Modell der Wohnungspolitik Neubau mit Sickereffekt – Funktionierte die Strategie? Erkenntnisse am Beispiel Mitte Altona1, in: Grubbauer, Monika/Metzger, Joscha (Hrsg.): Wohnen in Hamburg, Bielefeld, S. 217 – 233.