



Berlin, den 25.03.2024

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Nationalen Aktionsplans gegen Wohnungslosigkeit 2024 „Gemeinsam für ein Zuhause“ vom 4. März 2024

Der vorgelegte Referentenentwurf zum Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit (NAP) 2024 ist das Ergebnis eines breiten Konsultationsprozesses mit relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Vertreter:innen. Diesen – für alle Beteiligten herausfordernden – Prozess begrüßt die **Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W)** ausdrücklich. Die Bundesregierung bringt erstmalig zum Ausdruck, dass die Überwindung der Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 als eine ressort- und akteursübergreifende Gemeinschaftsaufgabe und ein sozialstaatlicher Pflichtauftrag verstanden wird. Sie bekennt sich so zur Solidarität, zur Förderung der sozialen Gerechtigkeit und zur Wahrung der Menschenwürde.

Die Bundesregierung und besonders das zuständige Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) setzen damit ihr Versprechen “bis 2030 Obdach- und Wohnungslosigkeit zu überwinden” und dafür “einen Nationalen Aktionsplan aufzulegen” aus dem Koalitionsvertrag von 2021 um. Damit wird die von der BAG W seit Langem geforderte “Nationale Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut”¹ aufgegriffen: Das begrüßen wir außerordentlich!

Die BAG W ist ein bundesweiter Dachverband von 1.040 Einrichtungen und sozialen Diensten der Wohnungsnotfallhilfe in Deutschland sowie der zuständigen Organisationen im privaten und öffentlichen Bereich. Sie bedankt sich an dieser Stelle dafür, dass sie ihre Expertise in den Prozess und insbesondere in den Lenkungskreis einbringen konnte und kann.

1. Grundsätzliches: Jetzt handeln!

Die extrem hohe und weiter wachsende Zahl von Menschen in Wohnungs- und Obdachlosigkeit, die vielerorts teuren und steigenden Mietpreise, das Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände und die große Anzahl von Räumungsklagen und Räumungen verdeutlichen, wie groß der **Handlungsdruck** derzeit ist. Auch im aktuellen Bericht² der Menschenrechtskommissarin des Europarats, Dunja Mijatović, wird diese Dringlichkeit betont. In ihrem Rapport werden klare Forderungen nach einer auf den Menschenrechten basierenden Wohnungsstrategie sowie umfassenden und langfristigen Maßnahmen erhoben, um die Wohnungsnot in Deutschland zu überwinden.

¹ BAG W (2014): “Aufruf zu einer Nationalen Strategie zur Überwindung von Wohnungsnot und Armut in Deutschland”:

https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/DOK_BAGW_Nationale_Strategie_Wohnungsnotfaelle.pdf

² Dunja Mijatović (2024): “Bericht der Kommissarin über Deutschland”

<https://www.coe.int/de/web/portal/-/germany-follow-through-with-human-rights-commitments-and-improve-access-to-social-rights>



Um weiteren Wohnungsverlust zu verhindern und Menschen ohne gesicherten Wohnraum mit neuem zu versorgen, sind effektive Maßnahmen nötig. Diese Maßnahmen müssen zeitlich festgelegt und überprüfbar sein.

Die BAG W erkennt die Bemühungen des BMWSB um einen konsistenten und umfassenden Nationalen Aktionsplan an. Sie hegt allerdings Zweifel daran, dass die bisher aufgeführten Maßnahmen ausreichen, um sich dem Ziel der Überwindung von Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 anzunähern. Dafür müssen **zielgerichtete Maßnahmen umgehend umgesetzt werden**, sodass sie in den verbleibenden sechs Jahren Wirkkraft entfalten können. Die BAG W ist der Auffassung, dass ausreichend Wissen und Erkenntnis zu relevanten (gesetzgeberischen) Maßnahmen vorhanden ist, sodass es keiner weiteren Prüfaufträge bedarf - und somit keine wertvolle Zeit verschenkt wird.

Letztlich braucht es aus Sicht der BAG W das überzeugte Bekenntnis und die Zusammenarbeit aller föderalen Ebenen und Akteur:innen sowie die notwendigen finanziellen Ressourcen, um effektiv Obdach- und Wohnungslosigkeit bis 2030 zu überwinden. Hierfür kann Finnland als Vorbild dienen. Die BAG W appelliert an das BMWSB, die ressort- und akteursübergreifende Überzeugungsarbeit fortzusetzen.

Im Folgenden wird entlang der Hauptkapitel des NAP-Referentenentwurfs Stellung bezogen.

2. Rahmenbedingungen und Herausforderungen

Die BAG W begrüßt das Bekenntnis der Bundesregierung, dass das **Vorhandensein von ausreichend bezahlbaren Wohnungen** und die Vermittlung in geeigneten und gegebenenfalls explizit vorgehaltenen Wohnraum die wichtigste Voraussetzung ist, um Wohnungslosigkeit zu überwinden und ihren strukturellen Ursachen zu begegnen. Gleichzeitig liegt darin eine der größten Herausforderungen. Leider fehlen im NAP-Entwurf an vielen Stellen konkrete Lösungen, wie wohnungslose Menschen, die mit besonders hohen Zugangshürden zum Wohnungsmarkt konfrontiert sind, mit bezahlbarem Wohnraum versorgt werden. Wünschenswert sind Bindungen und Quotierungen im Sozialwohnungsbestand für wohnungslose Menschen.

Aus diesem Grund fordert die BAG W

- **Bund und Länder auf**, eine aktive soziale Wohnungsbaupolitik zu betreiben und die vorhandenen Möglichkeiten im Bestand zu prüfen und zu nutzen.
- **alle Kommunen auf**, unabhängig von ihrer Größe, ihre Verantwortung für die Wohnungsversorgung ihrer Bürger:innen zu übernehmen. Es bedarf kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte. Die Auflösung ordnungsrechtlicher Gemeinschafts- und Notunterkünfte und deren Umwandlung in Sozialwohnungen für wohnungslose Haushalte mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung würde Wohnraum für wohnungslose Menschen schaffen.

Die BAG W unterstützt die Aussage: „So vielfältig die Gründe für den Verlust der eigenen Wohnung sind, so vielfältig ist auch die Situation wohnungs- oder obdachlos gewordener Menschen. Für die notwendigen Veränderungen muss an zahlreichen Stellen angesetzt werden, um Wohnungslosigkeit effektiv zu bekämpfen und den betroffenen Menschen eine neue Perspektive eröffnen zu können.“ (S.15) In diesem Zusammenhang ist der BAG W wichtig zu betonen, dass diese notwendigen Veränderungen auch die verschiedenen



Ausgrenzungen u.a. im Bereich Bildung, materielle Absicherungen, Arbeit, Gesundheit und Partizipation adressieren müssen. Dabei sind die individuellen Merkmale zu berücksichtigen (z. B. Gender, Alter, Migration).

Erfreulich ist, dass die besonderen Bedarfe von Frauen und ihren Kindern sowie die Situation wohnungs- und obdachloser Menschen mit (familiärer) Einwanderungsgeschichte, insbesondere nicht-deutscher Unionsbürger:innen, ausgeführt werden. Aus Sicht der BAG W sollten weitere Bedarfsgruppen wie **junge Erwachsene, queere Menschen und Menschen mit Behinderungen und/oder Beeinträchtigungen** explizit genannt werden.

Es bleibt zu klären, wie diese Bedarfsgruppen in den Maßnahmen berücksichtigt werden. Positiv zu bewerten ist, dass eine Auswahl spezifischer Herausforderungen aufgegriffen wurde und in den Leitlinien ihren Niederschlag gefunden hat (Gesundheitsversorgung, kommunale ordnungsrechtliche Unterbringung, Gewalt, digitale Teilhabe). Um diesen Herausforderungen wirksam begegnen zu können, müssen aus Sicht der BAG W jedoch weitergehende strukturelle und finanzielle Voraussetzungen geschaffen werden.

Dazu zwei Beispiele:

2.1. Zugang zur gesundheitlichen Versorgung und Vorsorge

Wie im NAP-Entwurf richtig dargestellt, finden wohnungslose Menschen aufgrund struktureller und lebenslagenbedingter Barrieren keinen Zugang zum Gesundheitssystem. Erforderlich sind niedrigschwellige Angebote und Clearingstellen, die das Menschenrecht auf Gesundheit gewährleisten. Ziel solcher Hilfen muss es sein, eine medizinische Grundversorgung sicherzustellen und die Inanspruchnahme der Regelversorgung zu unterstützen und zu begleiten. Die bestehenden niedrigschwelligen medizinischen Angebote sind völlig unzureichend finanziert und können oft nur durch Spenden und ehrenamtliches medizinisches Personal aufrechterhalten werden. Auch wenn es ein wertvoller Schritt ist: Allein durch die Erarbeitung eines Konzepts zur Verbesserung des Zugangs zur Krankenversicherung wird die gesundheitliche Versorgung von Menschen in Wohnungsnot nicht gelöst.

2.2. Kommunale ordnungsrechtliche Unterbringung

Es muss deutlich werden, dass es sich bei der Gefahrenabwehr um einen Schutz von Grundrechten handelt und nicht um eine sozialrechtliche Maßnahme. Die Kommunen sind zur Unterbringung verpflichtet. Dies gilt auch für wohnungslose EU-Bürger:innen. Hierzu sollte u.a. die im Koalitionsvertrag vereinbarte „Bund-Länder-Arbeitsgruppe Obdachlosigkeit von EU-Bürger:innen“ eingerichtet werden.

Die BAG W hält es zudem für nicht akzeptabel, dass Empfehlungen zur baulichen Ausgestaltung und Ausstattung ordnungsrechtlicher Unterkünfte nur als möglicherweise „sinnvoll“ angesehen werden (S. 14). Dringend erforderlich sind – wie in Leitlinie 3 angedeutet – menschenrechtskonforme Mindeststandards für die ordnungsrechtliche Unterbringung von Menschen und die Beseitigung von menschenunwürdigen Unterbringungssituationen. Es muss ein Mindestmaß an Privatsphäre, Schutz und Sicherheit gewährleistet sein und es müssen bedarfsgerechte Angebote für besonders schutzbedürftige Menschen zur Verfügung stehen.



Zentral ist die schnellstmögliche Vermittlung in eigenen Wohnraum: Deshalb ist eine regelhafte Vermittlung durch Beratungsangebote von ordnungsrechtlicher Unterbringung in eine eigene Wohnung oder bei Bedarf zu weiterführenden Hilfen sicherzustellen.

3. Leitlinien und Maßnahmen der beteiligten Akteur:innen

Die BAG W unterstützt die im NAP aufgeführten Leitlinien und deren Schwerpunktsetzung. Bei der Umsetzung gilt es, Bewährtes flächendeckend zu nutzen, erfolgreiche Strukturen weiterzuentwickeln, Lücken im System zu schließen und Ressourcen bereitzustellen.

Die BAG W begrüßt, dass der **Prävention von Wohnungsverlust** in Leitlinie 2 ein hoher Stellenwert eingeräumt wird, denn die Vermeidung von Wohnungslosigkeit ist die beste Hilfe. Deshalb muss das präventive System zur Verhinderung von Wohnungsverlusten bundesweit ausgebaut werden. Dazu fordert die BAG W, die flächendeckende Einrichtung von zentralen Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten sowie den Ausbau eines dichten Netzes von Beratungsstellen und anderen Hilfeangeboten nach §§ 67 ff. SGB XII im gesamten Bundesgebiet im NAP zu verankern. Eine zentrale - bisher nicht berücksichtigte - Forderung der BAG W im Rahmen der Erarbeitung des NAP ist ein Förderprogramm zur Einrichtung von zentralen Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten unter Beteiligung der Freien Wohlfahrtspflege.

Der Koalitionsvertrag verspricht weitere präventive Maßnahmen: „Daher werden wir die geltenden Mieterschutzregelungen evaluieren und verlängern.“ Im NAP-Entwurf genannt sind die Kappungsgrenze und die Mietpreisbremse (Maßnahme 15). Beides sind wichtige Instrumente zum Schutz bestehender Mietverhältnisse. Aus Sicht der BAG W fehlt an dieser Stelle eine Neuregelung zur Schonfristzahlung (siehe Koalitionsvertrag): Bei einer **Schonfristzahlung** muss der Gesetzgeber dringend dafür sorgen, dass nicht nur die außerordentliche Kündigung, sondern auch die hilfsweise erklärte ordentliche Kündigung des Mietverhältnisses geheilt wird.

Der Gesetzgeber ist ebenfalls aufgefordert, datenschutzrechtliche Klarheit zu schaffen (Maßnahme 9), damit bei gefährdeten Wohnverhältnissen notwendige Informationen von Vermieter:innen möglichst frühzeitig z.B. an zentrale Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten übermittelt werden können. Darüber hinaus sollte es auch bei Räumungsklagen, die nicht auf Mietschulden beruhen, eine Mitteilungspflicht der Amtsgerichte geben.

Die **rechtsförmige Anwendung der Hilfen nach den §§ 67 ff. SGB XII** zur dauerhaften Sicherung von Wohnraum und/oder zur Beendigung von Wohnungslosigkeit ist ebenfalls in den Leitlinien 1, 2 und 3 einzubeziehen.

Die in Leitlinie 7 vorgestellte enge Zusammenarbeit der **Akteur:innen an den Schnittstellen** ist eine wichtige Voraussetzung, um das gemeinsame Ziel des NAP im Sinne der von Wohnungslosigkeit betroffener Menschen zu erreichen. Aus Sicht der BAG W werden die Schnittstellen zu den vielen angrenzenden Hilfesystemen im NAP zu wenig thematisiert. Diese sind jedoch ein zentraler Aspekt, der bei der Entwicklung von Maßnahmen zur Überwindung von Wohnungslosigkeit berücksichtigt werden muss. Dazu gehören das Gesundheitssystem inklusive Psychiatrie, die Straffälligenhilfe (Übergangsmanagement), die Eingliederungshilfe, die Suchthilfe, die Altenhilfe und insbesondere die Schnittstelle zur Hilfe für die Gruppe der



jungen Erwachsenen. Es bedarf der Kooperation und eines koordinierten Vorgehens, um passgenaue Angebote für die Hilfebedarfe der Menschen zur Verfügung zu stellen.

Immer wieder wird im NAP **die gemeinschaftliche Kraftanstrengung von Bund, Ländern und Kommunen sowie nichtstaatlichen Akteur:innen** betont. Leider bleibt allzu häufig offen, welche der beteiligten Akteur:innen welche Verantwortlichkeiten haben bzw. übernehmen sollen; konkret, wer in welcher Verantwortung die Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans umsetzen wird. Wir empfehlen dringend eine klare Festlegung der Verantwortlichkeiten, eine konkrete Zeitplanung und eine Überprüfbarkeit der Ziele u.a. auch im Hinblick auf ihren Beitrag zur Zielerreichung - der Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030 -, um eine erfolgreiche Umsetzung zu gewährleisten.

Abschließend weist die BAG W darauf hin, dass im Entstehungsprozess des NAP einige vielversprechende Vorschläge für konkrete Maßnahmen zunächst aufgegriffen, dann aber wieder gestrichen wurden. Als Beispiele werden die Vorschläge zur Reform des AGG, zur Kostenübernahme bei Kurzarrest oder zur ordnungsrechtlichen Unterbringung genannt.

4. Vorgehen und Arbeitsweise

Für eine erfolgreiche Umsetzung des NAP gegen Wohnungslosigkeit ist eine koordinierte Vorgehensweise und Arbeitsweise entscheidend. Die BAG W begrüßt daher, dass der breite Beteiligungsprozess in unterschiedlichen Formaten fortgesetzt werden soll. Dabei sind klare Auftrags- und Zielformulierungen der einzelnen Arbeitsstrukturen notwendig, um Ressourcen effizient einzusetzen und die Umsetzung der erarbeiteten Maßnahmen in einem festgelegten Zeitrahmen zu gewährleisten.

Aus Sicht der BAG W ist die Beteiligung von Menschen mit eigenem Erfahrungshintergrund in Wohnungslosigkeit positiv hervorzuheben.

Die unabhängige Evaluation der Maßnahmen und die regelmäßige Berichterstattung über den Fortschritt sind darüber hinaus wesentliche Schritte, um Transparenz zu schaffen und die erfolgreiche Umsetzung des Aktionsplans zu gewährleisten. Die BAG W sowie andere Akteur:innen haben bereits zu Beginn des Prozesses einen differenzierten Maßnahmenkatalog vorgelegt. Die BAG W weist darauf hin, dass diese Maßnahmen in die Jahresprogramme einfließen sollten.

In Deutschland gibt es eine ausgeprägte Fachkompetenz zu Fragen der Entstehung, Entwicklung und Überwindung von Wohnungslosigkeit. Der Nationale Aktionsplan zeigt, dass es eine Reihe von Verbänden, Kooperationen, Studien und Analysen, Fachveranstaltungen zum Wissenstransfer und engagierte Akteur:innen gibt. Angesichts der Komplexität der Umsetzungsstruktur des NAP stellt sich daher eine zentrale Frage: Wie können die bestehenden Strukturen eingebunden und das vorhandene Wissen genutzt werden?

Insbesondere die Einrichtung einer „Kompetenzstelle zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit“, die beim Bundesamt für Bau-, Stadt und Raumforschung angesiedelt werden soll, sorgt für Unklarheit. Die BAG W befürwortet zwar, dass ein Bundesinstitut die Plattform für den Austausch der beteiligten Ressorts übernimmt, mögliche Förderprogramme umsetzt, vorhandenes Wissen aus Forschung, Praxis und Verwaltung zusammenführt und politisches Handeln befördert. Gleichwohl erscheint der BAG



W sowohl eine Konkretisierung der Aufgaben dieser Stelle als auch die Vernetzung mit den nichtstaatlichen Akteur:innen der Praxis unerlässlich.

Die BAG W unterstreicht die große Bedeutung des Nationalen Aktionsplans! Sie wird auch bei der weiteren Gestaltung des Prozesses und der Umsetzung der Maßnahmen eine zuverlässige Partnerin sein.

Uns ist bewusst, dass die erfolgreiche Umsetzung dieses Plans ein fortlaufender Prozess ist, der kontinuierliche Anstrengungen erfordert. Wir werden den Prozess beständig mit der notwendigen Entschlossenheit begleiten.

Berlin, den 25.03.2024

Sabine Bösing
Geschäftsführerin BAG W

Kontakt: Sabine Bösing, Email: sabineboesing@bagw.de, Tel. (030) 2 84 45 37-20