



## Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Matthias Fischbach, Julika Sandt FDP**  
vom 26.12.2018

### Obdachlosigkeit in Bayern

Laut Medienberichten und Berichten der Sozialverbände ist die Obdachlosigkeit in Bayern in den letzten vier Jahren rapide angestiegen. Die folgenden Fragen beziehen sich auf faktisch obdachlose, nicht auf wohnungslose Menschen.

Wir fragen die Staatsregierung:

1. Zur begrifflichen Einordnung
  - a) In welche Gruppen unterteilt die Staatsregierung die Menschen, welche auf bayerischen Straßen leben oder in Obdachlosen-Notunterkünften unterkommen?
  - b) Welche dieser Gruppen zählt die Staatsregierung als obdachlos?
  - c) Zählt die Staatsregierung innereuropäische Migranten, insbesondere aus Osteuropa, welche zwar einen gemeldeten Wohnsitz im Ausland haben, jedoch in Deutschland in Notunterkünften oder auf der Straße leben, als obdachlos?
2. Zur statistischen Betrachtung der Zahl der Obdachlosen
  - a) Wie hat sich die Zahl der Obdachlosen in den letzten vier Jahren in Bayern entwickelt (bitte Aufgliederung nach Regierungsbezirk und Landkreis bzw. kreisfreier Stadt)?
  - b) Wenn die Zahl der Frage 2a nicht erfasst wird, warum wird diese nicht erfasst bzw. plant die Staatsregierung, diese fehlende Information zukünftig zu erfassen (bitte um Angabe der Vorgehensweise bei einer geplanten Erfassung)?
  - c) Sollte sich die Staatsregierung für die Erfassung nicht zuständig sehen, wo sieht diese die Zuständigkeit?
3. Statistische Erhebung in Österreich
  - a) Wurde eine Zählung, wie sie im Jahr 2010 vom österreichischen Sozialministerium mit der bei der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfen (Österreich) beauftragten Zählung der Obdachlosen anhand der Nutzung der Sozialanlaufstellen durchgeführt wurde (siehe „Der Standard“ vom 05.02.2010), auch in Bayern in Auftrag gegeben oder von der Staatsregierung durchgeführt oder ist eine geplant?
  - b) Falls eine Umfrage gemäß Frage 3a nicht durchgeführt wurde, warum ist eine Zählung nach österreichischem Vorbild nicht möglich?
4.
  - a) Was sind die häufigsten Todesursachen bei Obdachlosen?
  - b) Wie begegnet die Staatsregierung ggf. besonderen Risiken, z. B. durch Angebote zur Gesundheitsversorgung, psychosozialen Betreuung und Gewaltprävention?
5. Zur statistischen Betrachtung der Zahl der Kältetoten
  - a) Wie hat sich der Zahl der Menschen, welche in Bayern an Erfrierungen oder deren Folgen verstorben sind, in den letzten vier Jahren entwickelt?
  - b) Wie viele der Menschen gemäß Frage 5a hatten keinen festen Wohnsitz (sollte dies nicht erfasst sein, bitte die Menschen ohne gemeldeten Wohnsitz zählen)?

6. Zur Straffälligkeit
  - a) Wie hat sich die Zahl der Menschen ohne festen Wohnsitz, welche in den letzten zehn Jahren in bayerischen Justizvollzugsanstalten (JVA) eine Haftstrafe antraten, entwickelt?
  - b) Wie ist die Rückfallquote von Straftätern aus Obdachlosigkeit im Verhältnis zu Straftätern mit festem Wohnsitz?
  - c) Wie hoch waren die durchschnittlichen Kosten, einen Häftling in einer bayerischen JVA ein Jahr unterzubringen, im Jahr 2017?
7. Wie hoch waren die durchschnittlichen Kosten einer betreuten Unterbringung für Obdachlose pro Person im Jahr 2017?
8. Zur Maßnahmenbeurteilung
  - a) Welche Stelle der Staatsregierung prüft das Zusammenspiel der kommunal durchgeführten Maßnahmen zur Reduktion der Obdachlosigkeit auf Effizienz und mögliche gegensätzliche Zielsetzungen zwischen den Kommunen?
  - b) An welchem Maßstab misst die Staatsregierung den Erfolg ihrer eigenen und kommunalen Fördermaßnahmen zur Reduktion der Obdachlosigkeit?

## Antwort

**des Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales in Abstimmung mit dem Staatsministerium für Gesundheit und Pflege, dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration sowie dem Staatsministerium der Justiz**  
vom 30.01.2019

1. **Zur begrifflichen Einordnung**
  - a) **In welche Gruppen unterteilt die Staatsregierung die Menschen, welche auf bayerischen Straßen leben oder in Obdachlosen-Notunterkünften unterkommen?**

Vonseiten der Staatsregierung wird hier keine Unterteilung in Gruppen vorgenommen.

**b) Welche dieser Gruppen zählt die Staatsregierung als obdachlos?**

Die Definitionen und die Abgrenzung von Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit sind in der wissenschaftlichen Diskussion nicht abschließend ausdifferenziert. Entsprechend der vorherrschenden Abgrenzung, die sich an der vom Europäischen Dachverband der Wohnungslosenhilfe (FEANTSA) entwickelten Europäischen Typologie für Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekäre Wohnversorgung (ETHOS) orientiert, werden in der Regel Menschen als „obdachlos“ bezeichnet, welche „auf der Straße leben“ oder in Notunterkünften kurzzeitig unterkommen. Obdachlosigkeit ist demnach Bestandteil der Wohnungslosigkeit, macht insgesamt aber lediglich einen geringen Teil dieser Problematik aus.

**c) Zählt die Staatsregierung innereuropäische Migranten, insbesondere aus Osteuropa, welche zwar einen gemeldeten Wohnsitz im Ausland haben, jedoch in Deutschland in Notunterkünften oder auf der Straße leben, als obdachlos?**

In Fällen, in denen ein Mensch gegen seinen Willen nicht über eine Unterkunft verfügt, die Schutz gegen die Witterung bietet, Raum für die notwendigsten Lebensbedürfnisse lässt und die auch sonst den Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung entspricht, hat ihm die zuständige Sicherheitsbehörde nach Art. 6 Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG) ein vorübergehendes Unterkommen einfacher Art zur Verfügung zu stellen. Dies gilt nicht, wenn die Person die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit hat, sich in einer anderen Unterkunft aufzuhalten. Die Nationalität der ob-

dachlosen Person ist grundsätzlich hierfür ohne Belang. Liegt aber eine Meldeadresse (auch im Ausland) vor, kann dies ein Hinweis auf eine andere Unterkunftsmöglichkeit sein.

## **2. Zur statistischen Betrachtung der Zahl der Obdachlosen**

- a) Wie hat sich die Zahl der Obdachlosen in den letzten vier Jahren in Bayern entwickelt (bitte Aufgliederung nach Regierungsbezirk und Landkreis bzw. kreisfreier Stadt)?**

Zur Anzahl der obdachlosen Personen im Sinne von „auf der Straße lebenden“ und in Notunterkünften untergebrachten Menschen liegen der Staatsregierung keine Angaben für Bayern vor.

- b) Wenn die Zahl der Frage 2a nicht erfasst wird, warum wird diese nicht erfasst bzw. plant die Staatsregierung, diese fehlende Information zukünftig zu erfassen (bitte um Angabe der Vorgehensweise bei einer geplanten Erfassung)?**

Nachdem die „auf der Straße lebenden“ obdachlosen Personen nur sehr schwer und für den gesamten Flächenstaat Bayern nicht abschließend und statistisch repräsentativ erfassbar erscheinen, ist keine Erhebung dieses speziellen Personenkreises vorgesehen. Die Staatsregierung legt den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten in der Obdach- und Wohnungslosenhilfe auf konkrete Maßnahmen, z. B. im Rahmen der Modellprojektförderung.

- c) Sollte sich die Staatsregierung für die Erfassung nicht zuständig sehen, wo sieht diese die Zuständigkeit?**

Die Staatsregierung sieht dies nicht primär als Frage der Zuständigkeit, sondern vielmehr der Machbarkeit. So plant beispielsweise die Landeshauptstadt München entsprechend des Münchner Armutsberichts 2017 eine Erhebung der tatsächlich „auf der Straße lebenden“ obdachlosen Personen. Während eine solche Schätzung für das Stadtgebiet machbar erscheint, lässt sich dies schwerlich flächendeckend auf ganz Bayern übertragen.

## **3. Statistische Erhebung in Österreich**

- a) Wurde eine Zählung, wie sie im Jahr 2010 vom österreichischen Sozialministerium mit der bei der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfen (Österreich) beauftragten Zählung der Obdachlosen anhand der Nutzung der Sozialanlaufstellen durchgeführt wurde (siehe „Der Standard“ vom 05.02.2010), auch in Bayern in Auftrag gegeben oder von der Staatsregierung durchgeführt oder ist eine geplant?**
- b) Falls eine Umfrage gemäß Frage 3a nicht durchgeführt wurde, warum ist eine Zählung nach österreichischem Vorbild nicht möglich?**

Im Rahmen einer Studie zur „Wohnungslosigkeit und Wohnungslosenhilfe in Österreich“, die vom österreichischen Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz in Auftrag gegeben wurde, wurden von der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe im Juni 2009 Daten über Klientinnen und Klienten bzw. Betreuungsfälle der Wohnungslosenhilfe ausgewertet. Es handelt sich demnach um eine Schätzung der Anzahl von wohnungslosen, also nicht faktisch obdachlosen, Menschen. Diese ähnelt auf den ersten Blick der Herangehensweise, anhand derer die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W) die Zahl der wohnungslosen Personen seit Jahren für Deutschland schätzt.

In dem Artikel, der am 05.02.2010 von „Der Standard“ veröffentlicht wurde, wurde ausdrücklich auf die Problematik von Mehrfachzählungen hingewiesen, die einer derartigen Erhebungs- bzw. vielmehr Schätzungsmethodik zugrunde liegt. Hinsichtlich der Ermittlung der Anzahl der faktisch obdachlosen Menschen als Teilgruppe der wohnungslosen Menschen ist sie aber ohnehin nicht zielführend.

#### 4. a) Was sind die häufigsten Todesursachen bei Obdachlosen?

Zu den Todesursachen bei Obdachlosen gibt es nur vereinzelte Studien. Die amtliche Todesursachenstatistik gibt darüber keinen Aufschluss, weil sie grundsätzlich keine sozialen Merkmale der Verstorbenen erfasst. Auch auf den Todesbescheinigungen selbst erfolgt eine spezifische Eintragung „ohne festen Wohnsitz“ im Adressfeld nur unsystematisch.

Die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) umfasst Straftaten bzw. Suizide, die der Polizei bekannt geworden sind. Der bundesweit nach einheitlichen Standards geführten PKS können für Bayern folgende Zahlen entnommen werden:

Jahr	Anzahl der bei vollendeten Straftaten gegen das Leben getöteten obdachlosen Personen	Anzahl der vollendeten Suizide durch obdachlose Personen
2017	1	1
2016	1	2
2015	1	2
2014	1	1
2013	0	0
2012	2	0

Unter den „Straftaten gegen das Leben“ werden Delikte nach den §§ 211, 212, 213, 216, 218, 218b, 219a, 219b und 222 (ohne fahrlässige Tötung bei Verkehrsunfällen) des Strafgesetzbuchs (StGB) zusammengefasst. Die PKS-Zahlen für 2018 liegen derzeit noch nicht vor.

Deutsche Studien sowie die Einschätzung von Rechtsmedizinern zu diesem Sachverhalt kommen zu dem Ergebnis, dass – analog zur Allgemeinbevölkerung – Herz-Kreislauf-Erkrankungen eine Haupttodesursache bei Obdachlosen darstellen. Überrepräsentiert scheinen Atemwegsinfektionen (hier hauptsächlich Lungenentzündungen), Vergiftungen (insbesondere im Zusammenhang mit Alkohol- oder Drogenintoxikation) und Todesfälle durch Suizid, Tötungsdelikte bzw. Körperverletzung mit Todesfolge zu sein (Kaduskiewicz et al., Medizinische Versorgung von wohnungslosen Menschen. Dtsch Arztebl Int 2017; 114: 673–9).

Eine rechtsmedizinische Untersuchung in Hamburg ermittelte als häufigste Todesursachen in den Jahren 2007 bis 2015 bei Wohnungslosen einen Anteil der Vergiftungen von 25 Prozent, Herz-Kreislauf-Erkrankungen 15 Prozent, Infektionen 13 Prozent, Unfälle 12 Prozent, Tötungsdelikte bzw. Körperverletzungen mit Todesfolge 11 Prozent, gastrointestinalen Erkrankungen 5 Prozent und Suizide 4 Prozent (Asseln N. Todesfälle von Wohnungslosen in Hamburg – Entwicklung von 2007 bis 2015. Dissertation, Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf, Institut für Rechtsmedizin <http://ediss.sub.uni-hamburg.de/volltexte/2018/9294/pdf/Dissertation.pdf>).

Darüber hinaus liegen einige internationale Studien zu Todesursachen von Obdachlosen vor:

- Eine französische Studie, die zwischen 2008 und 2010 die Sterbefälle von 693 Obdachlosen untersuchte, kam zu folgender Verteilung der Todesursachen: Äußere Ursachen von Morbidität und Mortalität sowie deren Folgezustände (darunter zählen unter anderem Unfälle, Verletzungen, Suizide) 20 Prozent, Neubildungen 18 Prozent, Herz-Kreislauf-Erkrankungen 11 Prozent, Krankheiten des Verdauungsapparats 7 Prozent, psychische und Verhaltensstörungen 7 Prozent, Krankheiten des Atmungssystems 3 Prozent, unklare Diagnosen 28 Prozent (Vuillermoz C et al., Mortality among homeless people in France, 2008–10. European Journal of Public Health 2016; 26: 1028–33).
- Eine englische Studie mit Todesfällen von 203 Obdachlosen in London ermittelte als häufigste Todesursachen eine Überdosis von Drogen, Lebererkrankungen und Herz-

Kreislauf-Erkrankungen (Hassanally K, Asaria M. Homeless mortality data from East London. London J Prim Care 2018; 10: 99–102).

- Eine US-amerikanische Studie, die zwischen 2000 und 2009 in Boston durchgeführt wurde, ergab als häufigste Todesursachen von Obdachlosen ebenfalls Neubildungen, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Alkoholmissbrauch sowie chronische Lebererkrankungen (Roncarati JS et al., Mortality Among Unsheltered Homeless Adults in Boston, Massachusetts, 2000–2009. JAMA Intern Med 2018; 178: 1242–48).

Die vorliegenden Ergebnisse zeigen somit kein konsistentes Bild, insbesondere auch was den internationalen Vergleich angeht. Dies deutet möglicherweise auf regional unterschiedliche Einflussfaktoren auf die Sterblichkeit von Obdachlosen sowie möglicherweise auch unterschiedliche Zuordnungen von Todesursachen (z. B. Suizide und Überdosis bei Drogen) hin.

**b) Wie begegnet die Staatsregierung ggf. besonderen Risiken, z. B. durch Angebote zur Gesundheitsversorgung, psychosozialen Betreuung und Gewaltprävention?**

Der vom Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales ins Leben gerufene Runde Tisch Obdachlosigkeit wird sich in einer Arbeitsgruppe auch mit dem Thema Gesundheitsversorgung auseinandersetzen. Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass für obdachlose Menschen grundsätzlich das normale medizinische Versorgungssystem zur Verfügung steht.

Die grundsätzliche Zuständigkeit für die Obdach- und Wohnungslosenhilfe liegt bei den Kommunen, die gemeinsam mit der freien Wohlfahrtspflege ein Netz von Unterstützungs- und Hilfeangeboten für Obdach- und Wohnungslose anbieten. Die Staatsregierung unterstützt die Kommunen unter anderem durch die Förderung der Koordinierungsstellen Wohnungslosenhilfe und von Modellprojekten. Psychosoziale Betreuung und Gewaltprävention können integraler Bestandteil der Konzeption einer geförderten Einrichtung sein, dies liegt jedoch in der Entscheidung des Trägers.

**5. Zur statistischen Betrachtung der Zahl der Kältetoten**

**a) Wie hat sich der Zahl der Menschen, welche in Bayern an Erfrierungen oder deren Folgen verstorben sind, in den letzten vier Jahren entwickelt?**

Die Todesursachenstatistik unterscheidet gemäß ICD-10-Klassifikation bei kältebedingten Sterbefällen zwischen Erfrierungen (T33–T35), Hypothermie, also Unterkühlung (T68) und sonstigen Schäden durch niedrige Temperatur (T69). Nicht berücksichtigt bei der Beantwortung dieser Frage wurden Unterkühlungen beim Neugeborenen (P80), nach Anästhesie (T 88.5) und solche, die nicht in Verbindung mit niedriger Umgebungstemperatur stehen (R68.0). Die aktuellsten derzeit veröffentlichten Daten stammen aus dem Jahr 2015. In diesem Jahr (2015) verzeichnete die Todesursachenstatistik 16 kältebedingte Sterbefälle.

Kältebedingte Sterbefälle, Bayern:

Jahr	Erfrierungen (ICD-10 T33–T35)	Hypothermie (ICD-10 T68)	Sonstige Schäden durch niedrige Temperatur (ICD-10 T69)	insgesamt
2015	2	14	0	16
2014	0	10	0	10
2013	0	17	0	17
2012	0	24	0	24

Datenquelle: Landesamt für Statistik

In der Literatur gibt es Hinweise, dass die Zahlen der Todesursachenstatistik eine Überschätzung darstellen, da bei einem Teil der Verstorbenen die kalten klimatischen Bedingungen des Fundorts mit einem Kältetod assoziiert wurden, obwohl in Wirklichkeit eine andere Todesursache (z. B. eine Vorerkrankung) zugrunde liegen könnte.

- b) Wie viele der Menschen gemäß Frage 5a hatten keinen festen Wohnsitz (sollte dies nicht erfasst sein, bitte die Menschen ohne gemeldeten Wohnsitz zählen)?**

Hierzu liegen der Staatsregierung keine Daten vor, da die Todesursachenstatistik keine Differenzierung nach Menschen mit festem Wohnsitz und Wohnungslosen vornimmt.

#### **6. Zur Straffälligkeit**

- a) Wie hat sich die Zahl der Menschen ohne festen Wohnsitz, welche in den letzten zehn Jahren in bayerischen Justizvollzugsanstalten (JVA) eine Haftstrafe antraten, entwickelt?**

Hierzu liegen der Staatsregierung keine statistisch auswertbaren Zahlen vor.

- b) Wie ist die Rückfallquote von Straftätern aus Obdachlosigkeit im Verhältnis zu Straftätern mit festem Wohnsitz?**

Hierzu liegen der Staatsregierung keine statistisch auswertbaren Zahlen vor.

- c) Wie hoch waren die durchschnittlichen Kosten, einen Häftling in einer bayerischen JVA ein Jahr unterzubringen, im Jahr 2017?**

Die durchschnittlichen Kosten des Haftvollzugs für einen Gefangenen betragen in Bayern für das Jahr 2017 107,79 Euro pro Tag, einschließlich aller Ausgaben des Justizvollzugs und unter Berücksichtigung auch von Einnahmen, etwa aus der Beschäftigung von Gefangenen. Für ein Jahr mit 365 Tagen ergeben sich durchschnittliche Gesamtkosten von 39.343,35 Euro.

#### **7. Wie hoch waren die durchschnittlichen Kosten einer betreuten Unterbringung für Obdachlose pro Person im Jahr 2017?**

Die grundsätzliche Zuständigkeit für wohnungs- und obdachlose Menschen liegt bei den Kommunen, die gemeinsam mit der freien Wohlfahrtspflege ein Netz von Unterstützungs- und Hilfeangeboten vorhalten. Die kommunalen Hilfeangebote besitzen verschiedene Zielrichtungen, die sich inhaltlich ergänzen und ein komplexes Hilfesystem für wohnungslose Menschen bereitstellen. Zahlen zu den Kosten der verschiedenen von den Kommunen und der freien Wohlfahrtspflege betriebenen Unterkunftsmöglichkeiten (z.B. Notunterkünften, Clearing-Häusern oder auch stationären Einrichtungen nach § 67 Sozialgesetzbuch – SGB – Zwölftes Buch – XII) liegen der Staatsregierung nicht vor.

#### **8. Zur Maßnahmenbeurteilung**

- a) Welche Stelle der Staatsregierung prüft das Zusammenspiel der kommunal durchgeführten Maßnahmen zur Reduktion der Obdachlosigkeit auf Effizienz und mögliche gegensätzliche Zielsetzungen zwischen den Kommunen?**

Die grundsätzliche Zuständigkeit für wohnungs- und obdachlose Menschen liegt bei den Kommunen, die gemeinsam mit der freien Wohlfahrtspflege ein Netz von Unterstützungs- und Hilfeangeboten für Obdach- und Wohnungslose vorhalten:

Die Gemeinden haben als Sicherheitsbehörden nach Art. 6 LStVG Obdachlosen ein vorübergehendes Unterkommen einfacher Art zur Verfügung zu stellen. Es ist Auf-

gabe der Gemeinden nach Art. 57 Gemeindeordnung (GO) (eigener Wirkungskreis), entsprechende Einrichtungen vorzuhalten. Auf welche Weise sie das tun, liegt in ihrer Verantwortung und ihrem Ermessen. Landkreise und kreisfreie Städte können darüber hinaus als zuständige Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SGB II i. V. m. Art. 2 Abs. 1 Gesetz zur Ausführung der Sozialgesetze – AGSG) für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Rahmen der kommunalen Eingliederungsleistungen Hilfe zum Erhalt und zur Beschaffung der Wohnung nach § 16a Nr. 3 SGB II in Form von psychosozialer Betreuung erbringen, wenn dies für die Eingliederung in das Erwerbsleben erforderlich ist.

Diesen Hilfen nachgeordnet erbringen die Landkreise und kreisfreien Städte als örtliche Träger der Sozialhilfe (§ 3 Abs. 2 SGB XII) nach § 67 SGB XII im eigenen Wirkungsbereich sog. Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, wenn besonders belastende Lebensverhältnisse vorliegen (beispielsweise ungesicherte wirtschaftliche Lage, fehlende Wohnung, gewaltgeprägte Lebensumstände oder eine Haftentlassung), die die Hilfesuchenden nicht aus eigener Kraft überwinden können. Die kommunalen Hilfsangebote besitzen aufgrund der unterschiedlichen zugrunde liegenden gesetzlichen Regelungen verschiedene Zielrichtungen, die sich inhaltlich ergänzen und insbesondere in den Ballungsräumen ein komplexes Hilfesystem für wohnungslose Menschen bilden. Eine Prüfung der bereitgestellten Hilfsangebote auf ihre Effizienz kann, soweit Kommunen im eigenen Wirkungskreis handeln, nicht durch die Kommunalaufsicht erfolgen, die in diesem Bereich auf eine Rechtmäßigkeitskontrolle beschränkt ist. Die Staatsregierung und die Kommunen stehen aber über den Fachausschuss Wohnungslosenhilfe und den Runden Tisch Obdachlosigkeit in engem Kontakt und Austausch.

**b) An welchem Maßstab misst die Staatsregierung den Erfolg ihrer eigenen und kommunalen Fördermaßnahmen zur Reduktion der Obdachlosigkeit?**

Die eigenen Maßnahmen der Staatsregierung (Modellprojekte u. Ä.) werden durch die Koordinatoren Wohnungslosenhilfe Nord- und Südbayern eng begleitet. Eine Bewertung der Maßnahmen der Kommunen erfolgt aus den in der Antwort auf Frage 8a angegebenen Gründen nicht.