

Forschungsverbund  
**Wohnungslosigkeit und  
Hilfen in Wohnungsnotfällen**

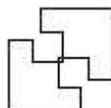
## Gesamtbericht

Oktober 2005

gefördert vom



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung



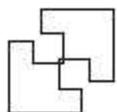
## Institute

## Bearbeiter und Bearbeiterinnen



Institut Wohnen und Umwelt GmbH  
Annastraße 15, 64285 Darmstadt

Iris Behr  
Dr. Dominique C. Freise  
Ulrike Hacke  
Dr. Ilona Mühlich-Klinger  
Dr. Heinz Sautter  
Gisela Schuler-Wallner  
Dr. Rudi Ulbrich  
Dr. Uwe Wullkopf



GSF e. V. – Gesellschaft für  
Sozialwissenschaftliche Frauenforschung  
e. V.  
Niederurseler Landstr. 118  
60439 Frankfurt am Main

Dr. Uta Enders-Drägässer  
Dr. Jörg Fichtner  
Dr. Brigitte Sellach

**GISS**



Gesellschaft für innovative Sozialforschung  
und Sozialplanung e. V.  
Kohlhöker Str. 22, 28203 Bremen

Volker Busch-Geertsema  
Jürgen Evers  
Dr. Ekke-Ulf Ruhstrat



Inhalt	Seite
<b>I</b>	<b>1</b>
<b>    Allgemeiner Teil</b>	
1	1
2	5
2.1	5
2.1.1	5
2.1.2	6
2.1.3	7
2.1.4	11
2.2	15
2.3	17
2.4	18
3	21
3.1	21
3.2	23
3.2.1	23
3.2.2	26
3.2.3	28
<b>II</b>	<b>31</b>
<b>    Zusammenführung von Ergebnissen</b>	
<b>II A</b>	<b>31</b>
<b>    Ergebnisse aus den Projekten der beteiligten Institute</b>	
1	33
1.1	33
1.1.1	33



	Seite	
1.1.2	Zeitliche Entwicklung von Haushalten und Wohnungen und Beurteilung der Wohnungsmarktlage in Westdeutschland	34
1.1.3	Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern	37
1.2	Strukturen der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung	39
1.2.1	Klassifizierung nach sozio-ökonomischen Merkmalen	39
1.2.2	Klassifizierung nach Einkommensverhältnissen	39
1.2.3	Überlappung von Zielgruppenhaushalten und Niedrigeinkommenshaushalten	43
1.3	Wohnungsversorgung der Zielgruppenhaushalte und Niedrigeinkommenshaushalte im Zeitverlauf	45
1.4	Auslaufen der Sozialbindungen in den alten Bundesländern	48
1.5	Privatisierung von ehemals öffentlichen Wohnungen in den alten Bundesländern	52
1.6	Kooperative Vorgehensweisen zur Versorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt	56
1.6.1	Erfahrungen mit der Zusammenarbeit	57
1.6.2	Wohnungsnotfallsituation und Lebenslage der versorgten Haushalte	58
1.6.3	Umfang der von den beteiligten Wohnungsunternehmen bereitgestellten Wohnungsangebote	59
1.6.4	Bedarfsgerechtigkeit der Wohnungsangebote der Wohnungsunternehmen: Ausstattung und Lage	61
1.6.5	Wohnungssicherung und Probleme in den Mietverhältnissen	61
1.6.6	Fazit der Untersuchung kommunaler Ansätze zur Versorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt	64
2	Zusammenfassung der Ergebnisse der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung, GISS, Bremen Grundlage für eine Politik zur Verbesserung des „Hilfesystems“ in Wohnungsnotfällen (Hilfesystemforschung)	67
2.1	Einleitung: Untersuchungsschwerpunkte und Querschnittsthemen	67
2.2	Zum methodischen Vorgehen der Hilfesystemforschung und den empirischen Grundlagen der Analysen	67



	Seite	
2.3	Zur quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik und den Problemen bei der Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen	69
2.4	Zu neueren Entwicklungen bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen	74
2.5	Persönliche Hilfen in Wohnungen („Betreutes Wohnen“)	78
2.6	Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit	86
2.7	Die jüngsten Sozialreformen (Hartz IV). Neue Risiken für die Hilfen in Wohnungsnotfällen und ihre Klientel	93
2.8	Weiterer Forschungs- und Entwicklungsbedarf	98
3	Zusammenfassung der Ergebnisse der Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung, GSF e. V., Frankfurt am Main Zielgruppen- und Bedarfsforschung für eine integrative Wohnungs- und Sozialpolitik	99
3.1	Stichproben und Vorgehen	99
3.2	„Dass die Leute uns nicht alle über einen Kamm scheren“ – Männer in Wohnungsnot	100
3.3	„Sind ja auch ganz unterschiedliche Schicksale, die hier zusammentreffen“ – Frauen in Wohnungsnot	108
3.4	Zusammenfassung der Zielgruppen und Bedarfsanalysen	118
<b>II</b>	<b>B     <b>Synthese aller Ergebnisse des Forschungsverbundes</b></b>	<b>121</b>
<b>III</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>125</b>
1	Einführung	125
2	Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Absicherung von Mietkosten und zur Abwendung von Wohnungsverlusten (Prävention)	127
2.1	Hilfen zur Absicherung von Mietkosten und etwaiger Risiken	127
2.1.1	Reduktion der Mietbelastung von Niedrigeinkommensbeziehern	127
2.1.2	Regelungen für problemadäquate Mietobergrenzen bei Leistungsbezügen nach SGB	128
2.1.3	Ausgleich wohnungswirtschaftlicher Risiken bei der Reintegration von Wohnungslosen und anderen Wohnungsnotfällen in normale Wohnverhältnisse	129



	Seite	
2.1.4	Vermeidung nachteiliger Auswirkungen bzw. Nutzung neuer Handlungsspielräume durch die Sozialreformen zur Existenzsicherung (über die Absicherung der Wohnkosten hinausgehend)	129
2.2	Hilfen zur Abwendung (unmittelbar) drohender Wohnungsverluste	130
2.2.1	Förderung der Sensibilisierung für die Risiken und Hilfemöglichkeiten bei Wohnungsverlusten	130
2.2.2	Frühzeitige Anstrengungen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten im Zusammenwirken von Wohnungswirtschaft und Kommunen	130
2.2.3	Kommunale Prävention – sozialpräventive Hilfen	132
3	Hilfen zur Erlangung einer Wohnung	134
3.1	Bereitstellung eines ausreichenden Bestandes an bedarfsgerechten Wohnungen für einkommensschwache Haushalte	134
3.2	Kooperation von Kommunen und Wohnungsunternehmen unter Einbeziehung freier Träger zur Verbesserung des Zugangs zum regulären Wohnungsmarkt für besonders schwer zu vermittelnde Haushalte	136
3.3	Wohnungsvermittlung und Wohnungsversorgung durch freie Träger	139
4	Wohnergänzende soziale Unterstützung zum Erhalt einer Wohnung	139
4.1	Ausbau des Hilfeansatzes „persönliche Hilfen in Normalwohnungen“	139
4.2	Anforderungen an die Qualität „persönlicher Hilfen in Normalwohnungen“	140
4.3	Verbesserung des allgemeinen Angebots an sozialen Hilfen zur wohnergänzenden Unterstützung	143
5	Verbesserung der Integration der einzelnen Hilfeangebote in ein trägerübergreifendes Gesamthilfesystem	144
5.1	Verbesserung der Kooperation zwischen den Akteuren verschiedener Handlungsfelder	144
5.2	Entwicklung von Gesamtkonzepten für Hilfen in Wohnungsnotfällen	145
5.3	Verbesserung der Datengrundlagen	147
Literatur		149



<b>Schaubilder im Text:</b>		<b>Seite</b>
Zielgruppen der Teiluntersuchungen		5
Durch die Untersuchungen erfasste Zielgruppen		13
Haushaltstypisierung im Forschungsverbund		14
Zielgruppen der Wohnungspolitik: Art der Hilfen zur Erlangung und zum Erhalt der Wohnung		16
Zusammenspiel der Einflussfaktoren auf die Wohnungsversorgung		24
<b>Abbildungsverzeichnis:</b>		
Abb. 1	Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit im früheren Bundesgebiet	34
Abb. 2	Bautätigkeit, Wohnungen und Haushalte, Wohnungsdefizit	36
Abb. 3a	Entwicklung von Wohnungen und Haushalten in Ostdeutschland	38
Abb. 3b	Leerstehende Wohnungen und Zahl der Untermieter in Ostdeutschland	38
Abb. 4	Anteil der Personen im früheren Bundesgebiet im Niedrigeinkommensbereich nach verschiedenen Abgrenzungen (alte OECD-Skala)	40
Abb. 5	Konzentration der Niedrigeinkommensbezieher im früheren Bundesgebiet nach Kreistypen 1978 und 2002	42
Abb. 6	Entwicklung des Anteils der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich nach Wohnverhältnis im früheren Bundesgebiet 1978 bis 2002	43
Abb. 7	Überschneidungen zwischen Zielgruppenhaushalten und Niedrigeinkommensbezieher im früheren Bundesgebiet 2002	44
Abb. 8	Struktur der Zielgruppenhaushalte im früheren Bundesgebiet 1978 und 2002	45
Abb. 9	Entwicklung des Bestandes an öffentlich geförderten Mietwohnungen im früheren Bundesgebiet nach Gebietstypen 2003 bis 2020	49
Abb. 10	Vor und nach Bindungsende eingezogene Haushalte nach Haushaltsnettoeinkommen	51
Abb. 11	Anteil der vor und nach der Privatisierung eingezogenen Haushalte im nicht mehr gebundenen Wohnungsbestand nach Haushaltsnettoeinkommen	54
Abb. 12	Wohnungslose Personen in Nordrhein-Westfalen, die am 30.6. des jeweiligen Jahres nach dem Ordnungsbehördengesetz vorübergehend untergebracht waren	70
Abb. 13	Wohnungslose in Unterkünften in Berlin (nach Angaben der Bezirksämter) und „Obdachlose“ in Sachsen (nach Angaben von Landkreisen und kreisfreien Städten) 1994 – 2003 (Stichtag 31.12.)	71
Abb. 14	Mietschulden und Räumungsklagen in Nordrhein-Westfalen	72
Abb. 15	Persönliche Hilfen in Wohnungen: Bereiche der Hilfen in Wohnungsnotfällen im Gesamtsample und bei geschlechtsspezifisch genutzten Angeboten	84
Abb. 16	Prävention: Bedarf an über die Wohnraumsicherung hinausgehenden Hilfen	88



## Abkürzungen

ARGE	Arbeitsgemeinschaft gemäß § 44 SGB II
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch (II) Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch – Zwölftes Buch (XII) - Sozialhilfe
WoFG	Gesetz über die soziale Wohnraumförderung - Wohnraumförderungsgesetz
WoGG	Wohngeldgesetz



## **I Allgemeiner Teil**

### **1 Problemverständnis und Ziele des Forschungsverbundes**

Wohnungsversorgung und materielle und soziale Hilfeleistungen sind eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge für Bevölkerungsgruppen im Wohnungsnotfall, die nicht in der Lage sind, mit eigenen Mitteln und Kompetenzen eine stabile und rechtlich abgesicherte Wohnungsversorgung wieder herzustellen. Die Gestaltung dieser Aufgabe und die Instrumente für ihre Erfüllung waren in den letzten fünfzig Jahren in Deutschland sehr unterschiedlich.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges war Wohnungsnot hauptsächlich bedingt durch die enormen Kriegszerstörungen und Flüchtlingsströme. Sie hatte verheerende Ausmaße und betraf zunächst alle sozialen Schichten. Doch zeigte sich auch hier selektive Betroffenheit in der Weise, dass sich die Notwohngebiete für bestimmte Bewohner als Dauerbleibe und in der Folgezeit für neu von Wohnungslosigkeit Betroffene als Auffangbecken („soziale Brennpunkte“) entwickelten.

Mit dem Wiederaufbau wurde in West- und Ostdeutschland nach und nach die „Lösung der Wohnungsfrage“ erreicht, wenn auch in Westdeutschland mit erheblichen Versorgungsdifferenzen zwischen den verschiedenen Einkommenschichten und in Ostdeutschland mit drastischen Qualitätsmängeln vor allem im Altbau. In der alten Bundesrepublik reduzierten sich die Wohnungsnotfälle zunehmend auf einkommensschwache Bevölkerungsschichten. Mit Objekt- und Subjektförderung wurde deren Situation deutlich verbessert, wenn auch die Wohnungsnotfälle insbesondere unter Armutsbedingungen nicht vollständig behoben werden konnten.

Im Jahre 1970 hatte Westdeutschland nur 150.000 Arbeitslose. 2003 gab es offiziell in Westdeutschland knapp 3 Millionen und in Ostdeutschland um die 1,5 Millionen; einschließlich der Frührentner und der stillen Reserve der Arbeitslosen dürften es 2003 in Deutschland nach Schätzungen des ifo-Instituts ca. 7,4 Millionen gewesen sein. Über die Hälfte der Arbeitslosen ist als gering qualifiziert anzusehen, 40 v.H. der offiziell Arbeitslosen haben keinen Berufsabschluss und keine höhere Schulbildung. Darüber hinaus zählen nach den Befunden des 2. Armuts- und Reichtumsberichtes „neben Arbeitslosigkeit und Niedrigeinkommen familienbezogene Lebensereignisse und Veränderungen mit ihren wirtschaftlichen Folgen zu den zentralen Einflussfaktoren für Armut und soziale Ausgrenzung“ (Bundesregierung 2005, S. 86).

Bei den Erwerbstätigen hat die Arbeitsverdichtung zugenommen, und es wird von ihnen eine wachsende inhaltliche, soziale und räumliche Anpassungsfähigkeit an Arbeitsanforderungen verlangt. Diese Stresssituation könnte sich auch auf andere Bereiche auswirken: auf die Kindererziehung, die familiären Bindungen und anderen sozialen Beziehungen, die Gewaltbereitschaft, den Drogenkonsum. Häusliche Gewalt kann zu einem weiteren Armutsrisiko sowohl für Frauen als auch für Männer werden, weil familiäre Netze und Unterstützungsleistungen dadurch infrage gestellt werden (vgl. Bundesregierung 2005).



Wer über die für die Beherrschung der sozialen Systeme notwendigen finanziellen und sozialen Ressourcen und Handlungskompetenzen nicht verfügt, fühlt sich oft ausgegrenzt und gelangt möglicherweise in einen seine Lebenslage verschlechternden Kreislauf. Am Ende kann auch der Verlust der Wohnung stehen.

Die Ursachen für den Verlust der normalen Wohnung waren daher zunächst vor allem Kriegszerstörungen und Flucht, später lagen sie einerseits in den objektiven Lebenslagen in Form von (strukturell) gegebenen wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten und andererseits in den subjektiven Lebenslagen, Handlungsressourcen und Kulturen der Betroffenen selbst<sup>1</sup>.

Familien bzw. Haushalte mit einer Wohnungsproblematik benötigen (öffentliche) Unterstützung und Hilfen. Dies lässt sich u. a. rechtlich ableiten aus den Anforderungen der Daseinsvorsorge bzw. des Sozialstaatsprinzips; ein Minimum an sozialer Sicherung wird darüber hinaus ethisch mit auch für die Betroffenen geltenden Prinzipien der Menschenwürde begründet oder mit einer grundlegenden sozialen Verantwortung der Mitmenschen. Auch nach der Sozialrechtsreform ist weiterhin von einem gesellschaftlichen Grundkonsens über und einer sozialstaatlichen Verpflichtung zu Hilfeleistungen als öffentlicher Aufgabe auszugehen. Auch wenn durch die politische Maßnahmen vor allem die Selbstverantwortung gestärkt werden soll, benötigen die im Forschungsverbund untersuchten Zielgruppen nach Auffassung der meisten mit der Problematik Vertrauten gleichwohl materielle und soziale Hilfen, weil sie aus eigener Kraft sowohl finanziell als auch intellektuell und emotional oft nur begrenzt in der Lage sind, sich dauerhaft selbstständig und angemessen zu versorgen.

Zwar wird grundsätzlich bei der Ausgestaltung der Hilfe, dem Subsidiaritätsprinzip folgend, von der Selbstverantwortung des Einzelnen und der Familie ausgegangen. Soweit eine Mindestqualität und ein Mindeststandard aber aus eigener Kraft nicht erreicht werden können, stehen für die Bearbeitung der Wohnungsnotfälle ehrenamtliche Träger, frei gemeinnützige oder gewerbliche Träger und die öffentliche Hand zur Verfügung. Angesichts der finanziellen Lage der öffentlichen Hände sowie der durch den internationalen Wettbewerb begrenzten nationalen Handlungsspielräume gibt es zur Zeit gravierende Meinungsverschiedenheiten zur künftigen Ausgestaltung der Qualität und Standards der Versorgung sowie zu den Organisationen, welche diese öffentliche Aufgabe erfüllen bzw. erfüllen sollten. Vor diesem Hintergrund stellte sich für die Forschungsbearbeitung die Frage nach den konkreten Anforderungen, die sich im Zuge der Veränderung der Rahmenbedingungen und der Reformgesetzgebung neu stellen. Die aufgeworfenen Fragen finden ihren Niederschlag im Problemverständnis des Forschungsverbundes:

- Die Aufgabe, für Menschen bzw. Haushalte in einem Wohnungsnotfall zu sorgen, liegt als Aufgabe der Daseinsvorsorge in den Händen der Gemeinden bzw. Kommunalverbände (überörtliche Träger) und wird ko-finanziert durch Bund und Länder. Die Gemeinde erfüllt sie in Kooperation mit der Wohnungswirtschaft und der freien und öffentlichen Wohlfahrtspflege.
- Der qualitative Unterstützungsbedarf wird nicht in allen Fällen und nicht immer vorrangig abgedeckt durch reine Geldleistungen bzw. die Bereitstellung von Wohnraum; in vielen Fällen besteht zusätzlich Bedarf an einem differenzierten Hilfeangebot, welches in die

<sup>1</sup> Vgl. dazu beispielsweise neuerdings Deacon 2004.



Felder Kinderbetreuung, Qualifizierung, Verbesserung der Arbeitsfähigkeit, Schuldenregulierung, Arbeitsplatzsuche, Gewaltschutz, Suchtberatung hineinreichen bis hin zur Alltagsbewältigung wohnbegleitender Maßnahmen (Busch-Geertsema et al. 2004).

- Die Personen mit Wohnungsnotfallproblematik werden geschlechterdifferenzial und zielgruppenspezifisch betrachtet, dies gilt auch (soweit möglich) für die Betrachtung ökonomisch und sozial benachteiligter Gruppen bzw. der Hilfesysteme.
- In vielen Regionen haben sich die Wohnungsmärkte entspannt und die Warteschlangen vor den Wohnungsämtern deutlich verringert. Damit genießt die Wohnungspolitik prinzipiell eine geringere Priorität. Hinzu kommt die geringe Lobby, die die Zielgruppen des Forschungsverbundes besitzen und der damit verbundene geringe politische Druck. All dies trägt nicht dazu bei, das Thema Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen in den Mittelpunkt der politischen Betrachtung zu rücken. Unberücksichtigt bleibt hierbei der unverändert hohe Druck auf preiswerte, für die Zielgruppen zugängliche Wohnungsbestände.
- Die zunehmende Privatisierung und der Abbau öffentlicher, vor allem kommunaler freiwilliger Aufgaben aufgrund angespannter Haushaltslage bei gleichzeitiger Betonung der individuellen Verantwortung und des Ehrenamtes tun ein Übriges. Die als fachlich richtig eingeschätzten und langfristig effizienten und kostengünstigen Versorgungsformen der ambulanten und dezentralisierten Hilfen sowie der Kooperation von öffentlichen, privaten und freien Trägern werden als „freiwillige Leistungen“ von Haushaltskürzungen zuweilen sogar stärker betroffen als feste stationäre, öffentliche Einrichtungen mit angestelltem Personal und durch Haushaltsverpflichtungen festgelegten finanziellen Zuweisungen.

Als Fazit ist festzuhalten, dass nach dem Problemverständnis des Forschungsverbundes davon ausgegangen wurde, dass die Hilfen für Menschen bzw. Haushalte mit einer Wohnungsnotfallproblematik in besonderem Maße der öffentlichen Legitimation und damit dem Spardruck auf die öffentlichen Haushalte ausgesetzt sind. Dennoch gibt es positive Beispiele, die zeigen, dass mit einer sorgfältigen Herangehensweise auch mit begrenzten zur Verfügung stehenden Mitteln Probleme erfolgreich angepackt werden können. Solche innovativen Ansätze werden im Mittelpunkt der Empfehlungen stehen.

Auch in Zeiten einer (regional allerdings sehr unterschiedlich ausgeprägten) Entspannung auf dem Wohnungsmarkt ist es für ökonomisch und sozial benachteiligte, insbesondere für sozial ausgegrenzte Haushalte schwierig, sich mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Die „Hilfe zur Wohnung“ als Grundvoraussetzung sozialer Integration wird deshalb weiterhin als zentrale und gemeinsame Herausforderung an Wohnungs- und Sozialpolitik betrachtet. Gesamtziel des Forschungsverbundes war daher die interdisziplinäre Erarbeitung von Grundlagen- und Orientierungswissen für zukunftsgerechte Planungs- und Gestaltungskonzepte für die Hilfen für Menschen bzw. Haushalte mit einer Wohnungsnotfallproblematik.

Themenschwerpunkte des Forschungsverbundes waren:

1. Grundlagen für eine Politik zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen;
2. Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des Hilfesystems in Wohnungsnotfällen;
3. Zielgruppen und Bedarfsforschung für eine integrative Wohnungs- und Sozialpolitik.



Im Rahmen des vom Institut Wohnen und Umwelt (IWU), Darmstadt, bearbeiteten ersten Schwerpunktes „Grundlagen für eine Politik zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen“ ging es zentral um die Beantwortung der Frage, in welcher Weise sich eine angemessene Wohnungsversorgung für einkommensschwache und sozial Benachteiligte realisieren lässt. Im Einzelnen wurde in drei Arbeitsschritten das Ziel verfolgt, die Auswirkungen der veränderten Rahmenbedingungen der Wohnungsversorgung auf den Unterstützungsbedarf von Bevölkerungsgruppen darzustellen, die sich nicht selbstständig und in angemessener Weise auf dem Wohnungsmarkt versorgen können und dabei insbesondere die Bedeutung zu ermitteln, die eine Abnahme des reglementierten Wohnungsangebotes für die Versorgung bedürftiger Gruppen bzw. für den sozialen Versorgungsauftrag kommunal oder staatlich beeinflusster Wohnungsunternehmen hat. Schließlich galt es, anhand von Fallbeispielen aufzuzeigen, auf welche Weise dem Bedarf entsprochen werden kann, um „Wohnungsnotfälle“ wirkungsvoll beheben bzw. vermeiden zu können.

Die Studien der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V., Bremen (GISS) im zweiten Schwerpunkt „Hilfesystem' in Wohnungsnotfällen“ dienten der Schaffung von Planungsgrundlagen und der Weiterentwicklung von Unterstützungsansätzen für Wohnungsnotfälle und insbesondere für die von Wohnungslosigkeit bedrohten und betroffenen Haushalte und Personen. Mit zwei breit angelegten bundesweiten Befragungen und einer großen Zahl von lokalen Fallstudien, ergänzt durch Interviews mit betroffenen Haushalten sollten die Auswirkungen aktueller Entwicklungen in der sozialen Arbeit auf die Hilfen in Wohnungsnotfällen und neuer Organisationsformen für diese Hilfe untersucht und zwei weitere Schwerpunktthemen eingehend analysiert werden: Persönliche Hilfen in Wohnungen („Betreutes Wohnen“) und die Wirkung von Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit. Zu den Zielsetzungen dieser Teiluntersuchung gehörte auch die Analyse und Dokumentation von „Best-practice-Beispielen“ aus der und für die Praxis.

Im Rahmen der von der Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e. V., Frankfurt/ Main (GSF e.V.) durchgeführten Teiluntersuchung „Zielgruppen- und Bedarfsforschung für eine integrative Wohnungs- und Sozialpolitik“, dem dritten Schwerpunkt im Forschungsverbund, war das Ziel die geschlechtsdifferenzierte Beschreibung des Wohnungsnotfalls von Männern und Frauen aus der Perspektive der davon Betroffenen. Im Begriff „Wohnungsnotfall“ ist dabei die klassische Gliederung der Zielgruppen im Hilfesystem nach obdachlosen Männern und Frauen im Bereich der kommunalen Obdachlosenhilfe bzw. nach wohnungslosen Männern und Frauen im Bereich der Wohnungslosenhilfe in Bezug auf die Untersuchung aufgehoben.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. dazu die detaillierte Vorhabensbeschreibung: IWU et al. 2002.

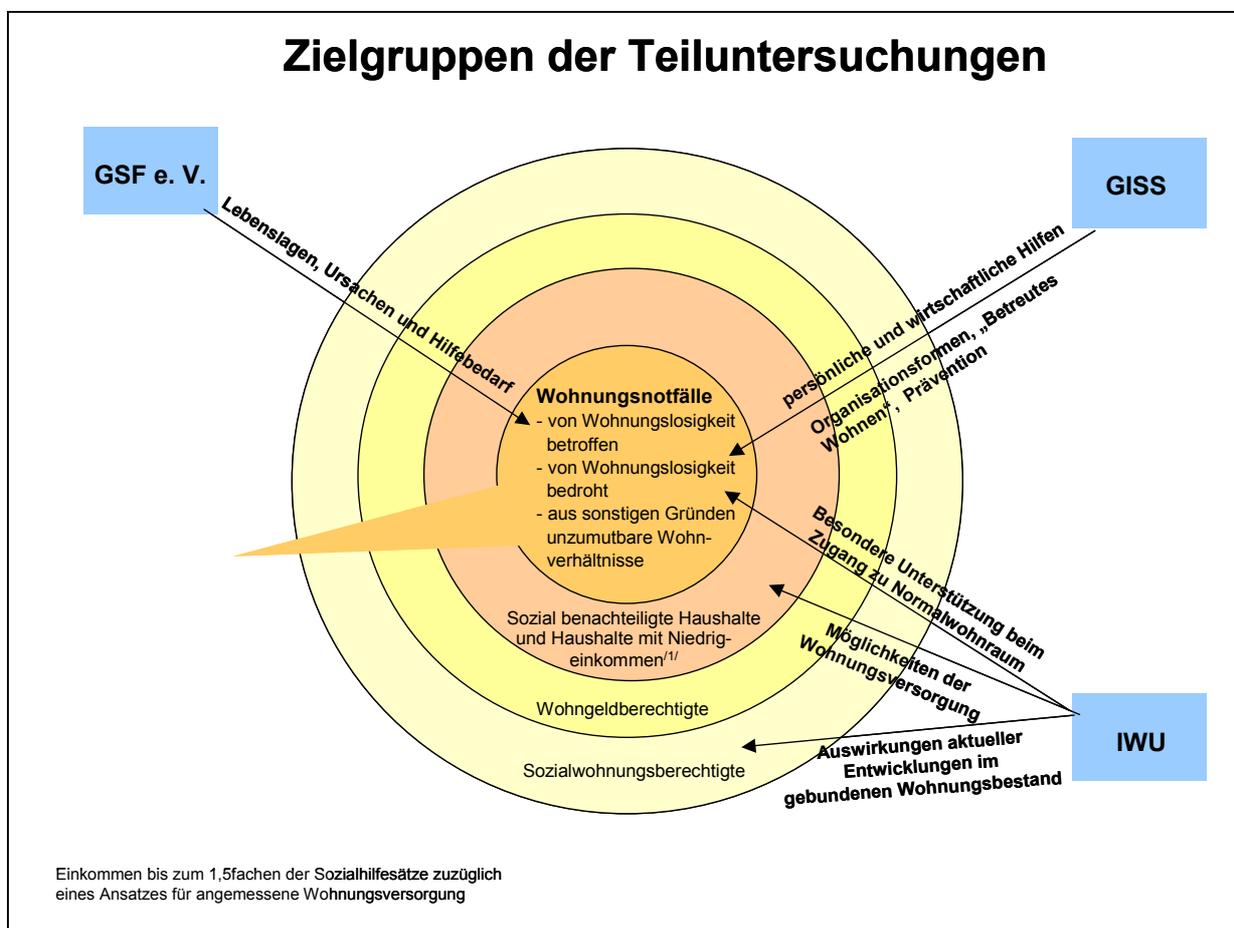


## 2 Definitionen und Leitkonzepte

### 2.1 Zielgruppen des Forschungsverbundes

#### 2.1.1 Bezugsgruppen der Teiluntersuchungen

Ziel des Forschungsverbundes war es, Beiträge zu leisten zum Verständnis und zur Behebung von Risiko- oder akuten Wohnungsnotsituationen, in die Menschen in bestimmten Lebenslagen geraten oder geraten können. Dazu mussten zunächst wohnungs- und sozialpolitisch relevante Abgrenzungen derjenigen Bevölkerungsgruppen gefunden werden, auf die sich die einzelnen Untersuchungsschritte beziehen. Aus der nachfolgenden Abbildung geht hervor, dass die akuten Formen der Wohnungsnotproblematik im Zentrum des Interesses des Forschungsverbundes stehen.



Die Arbeit des IWU war seiner wohnungspolitischen Themenstellung entsprechend weitgehend auf die Zielgruppen der Wohnungspolitik (Sozialwohnungs- und Wohngeldberechtigte bzw. - in Anlehnung an die Definition der Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung nach dem Wohnraumförderungsgesetz [WoFG] - nach sozio-ökonomischen Merkmalen abgegrenzte Personengruppen) bezogen. Innerhalb dieser Gruppen waren vor allem die Niedrigeinkommensbezieher von Interesse. Sie sind es, auf die sich die Wohnungspolitik nach Auffassung des Forschungsverbundes stärker einstellen muss (Problem- bzw. Risikogruppen). Die Untersuchungen von GISS und GSF e. V. insgesamt und der dritte Arbeitsschritt des



IWU waren auf die Gruppen konzentriert, die von der Normalversorgung ausgegrenzt sind oder unmittelbar davon bedroht sind, Menschen bzw. Haushalte mit einer Wohnungsnotproblematik waren die Bezugsgruppen der Untersuchungsschwerpunkte sowohl zur Lebenslagen- und Bedarfsanalyse als auch zur Analyse der institutionellen Hilfesysteme.

Erkenntnisse über die Wohnungsversorgung der erweiterten Gruppe sozial benachteiligter Ein- und Mehrpersonenhaushalte bzw. einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen sind eine wichtige Grundlage für die Bewertung der spezielleren, die Wohnungsversorgung der Zielgruppen in den anderen Teiluntersuchungen betreffenden Ergebnisse. Umgekehrt lassen sich aus den vorgefundenen Problemlagen der beiden anderen Teiluntersuchungen Schlüsse ziehen in Bezug auf Risiko- bzw. besondere Bedarfsgruppen und entsprechende Anforderungen an die Unterstützung zur Sicherung der Wohnungsversorgung der Gruppe der benachteiligten Haushalte und Personen insgesamt.

Die Definitionen der „sozial benachteiligten Haushalte und Haushalte mit Niedrigeinkommen“ und der „Wohnungsnotfälle“ im Forschungsverbund implizieren sowohl sozial- und wohnungspolitischen als auch arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf zur Lösung der Ausgrenzungsproblematiken. Die Verständigung auf entsprechende objektivierbare und praxisrelevante Kriterien im Forschungsverbund sollte außerdem die Vergleichbarkeit der Ergebnisse bzw. Anknüpfungspunkte für die Teiluntersuchungen gewährleisten.

#### 2.1.2 Definition von „sozial benachteiligten Haushalten und Haushalten mit Niedrigeinkommen“

Benachteiligte Haushalte werden im Leitkonzept des Forschungsverbundes verstanden als Haushalte, deren Chancen auf dem Wohnungsmarkt aufgrund bestimmter sozio-ökonomischer Merkmale in Verbindung mit einem niedrigen Einkommen eingeschränkt sind und die deshalb zu den Zielgruppen sozialer Wohnraumförderung gehören.

Zur Eingrenzung der benachteiligten Haushaltsgruppen dient zum einen die Klassifizierung nach sozio-ökonomischen Merkmalen, von denen angenommen wird, dass sie sich auf die Wohnungsversorgung nachteilig auswirken können:

- junge Familien (Ehepaare mit Bezugsperson unter 35 Jahren und mindestens einem Kind unter 18 Jahren),
- kinderreiche Familien (Ehepaare mit 3 oder mehr Kindern unter 18 Jahren),
- allein erziehende Frauen/ Männer (mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren),
- junge weibliche/ männliche Einpersonenhaushalte (Haushalte mit einer Person unter 25 Jahren),
- Ausländer und Ausländerinnen mit Kindern (Haushalte mit nichtdeutscher Bezugsperson),
- ältere Menschen mit niedrigem Einkommen,
- Arbeitslose/Sozialhilfeempfänger und Sozialhilfeempfängerinnen.

Um zusätzlich die Einkommensverhältnisse berücksichtigen zu können, wurde ein Einkommenskonzept unter Einbezug der Wohnkosten gewählt (Einkommen bis zum 1,5-fachen der Sozialhilfesätze zuzüglich eines Ansatzes für angemessene Wohnungsversorgung), das die Haushalte in einer im Zeitablauf etwa vergleichbaren finanziellen Lebenssituation auf relativ



bescheidenem Niveau beschreibt. Im Vergleich zu anderen in der wissenschaftlichen Literatur angewendeten Armutskonzepten erscheint es als überlegen, weil nicht nur eine nominelle Einkommensgrenze festgelegt wird, sondern zugleich die nach Zeit und Region unterschiedliche Entwicklung der Kosten zur Finanzierung des Lebensunterhalts, insbesondere der Wohnkosten zu den übrigen Gütern des Grundbedarfs, Berücksichtigung findet<sup>1</sup>.

### 2.1.3 Definition und Typologie von Wohnungsnotfällen im Forschungsverbund

Teilgruppen der sozial benachteiligten Haushalte sind "Wohnungsnotfälle". Der Begriff der „Wohnungsnotfälle“ steht für eine langjährige Diskussion um ein einheitliches und erweitertes Problemverständnis von „Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit“ und seine Etablierung durch den Deutschen Städtetag (DST 1987) ist letztlich Ausdruck einer seit Anfang der 1980er Jahre verstärkt einsetzenden Neuorientierung in Politik und Praxis zur Vermeidung und Behebung der Wohnungsnotproblematik. Die veränderte Sicht in Bezug auf die diversen Formen von Wohnungsnotlagen hatte Konsequenzen sowohl in den klassischen Bereichen der Obdachlosen- und Wohnungslosenhilfe, die sich anschickte, die Lebenslage „Wohnen“ ihrer Klientel grundsätzlicher in den Blick zu nehmen, als auch in der Wohnungspolitik, die sich – insbesondere unter dem Einfluss akuter Wohnungsnot – grundsätzlich mehr auf die Risikogruppen des Wohnungsmarktes bzw. besonders unterstützungsbedürftige Gruppen einschließlich der Klientel von Sozialarbeit einzustellen hatte.

Die Definition von Wohnungsnotfällen zielt übergreifend auf die Klientel mehrerer unterschiedlicher Hilfesysteme. Die mit dem umfassenden Zielgruppenkonzept implizierte Überwindung von historisch gewachsenen Grenzen zwischen den diversen Tätigkeitsfeldern der Wohnungsversorgung, Unterbringung und sozialarbeiterischen Hilfe bzw. den Zuständigkeiten von kommunaler und freigemeinnütziger Trägerschaft konnte aber bislang weder in der konzeptionellen Diskussion noch in der Praxis annähernd erreicht werden. Nicht zuletzt wegen der daraus folgenden Unschärfen und unklaren Handlungsperspektiven werden aktuell für die Praxis der Wohnungslosenhilfe Relevanz und notwendige Präzisierungen des Leitbegriffs des Wohnungsnotfalls (und analog dazu der Wohnungsnotfallhilfe) erneut diskutiert (s. Specht-Kittler 2004). Der fachpolitisch bestehende Konsens bezüglich der integrierenden Funktion, die der Wohnungsnotfalldefinition nach wie vor zukommt, wird dadurch nicht berührt. Die zugrundegelegte Definition bietet einen geeigneten analytisch-deskriptiven Rahmen, um Umfang, Struktur und Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik differenziert beschreiben und – unter Berücksichtigung gesetzlicher und struktureller Rahmenbedingungen sowie örtlich vereinbarter Arbeitsteilung – Unterstützungsbedarf in verschiedenen Handlungsfeldern ermitteln und darstellen zu können (zum Konzept der Hilfen in Wohnungsnotfällen siehe 2.2).

Bei der Diskussion um die Definition von Wohnungsnotfällen im Forschungsverbund wurde angeknüpft an die Empfehlungen der Machbarkeitsstudie des Statistischen Bundesamtes (König 1998), die sich ihrerseits an der vom Deutschen Städtetag (1987) gewählten Grundstruktur der Definition (aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen, unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht, in unzumutbaren Wohnverhältnissen lebend) und den zwischenzeitlich in

<sup>1</sup> Siehe dazu II A Punkt 1.2.2 „Klassifizierung nach Einkommensverhältnissen“.



wissenschaftlichen Studien erarbeiteten Modifikationen (Koch 1993 und Busch-Geertsema/Ruhstrat 1994)<sup>1</sup> orientieren. Im Forschungsverbund ging es sowohl um eine weitere Ergänzung des Problemspektrums als auch um möglichst trennscharfe und doch praktikable Abgrenzungen der Bezugsgruppen im Hinblick auf die Bearbeitung der gestellten Forschungsthemen. Die wesentlichen Veränderungen betreffen die Modifikation bzw. Ergänzung der Kategorien unter Aspekten des Gender Mainstreaming, des Aufenthaltsstatus von Zuwanderern und des nachgehenden Unterstützungsbedarfs. Umgruppierungen erfolgten der Systematik wegen.<sup>2</sup>

Nach der Definition des Forschungsverbundes sind Wohnungsnotfälle Haushalte und Personen mit einem Wohnungsbedarf von hoher Dringlichkeit, die aufgrund von besonderen Zugangsproblemen (finanzieller und/oder nicht-finanzieller Art) zum Wohnungsmarkt der besonderen institutionellen Unterstützung zur Erlangung und zum Erhalt von angemessenem Wohnraum bedürfen.

Um dabei die unterschiedlichen Situationen und Bedürfnisse von Frauen und Männern berücksichtigen und eine geschlechtssensible Perspektive in Analysen und Schlussfolgerungen integrieren zu können, ist es erforderlich, die Wohnungsprobleme der betroffenen Personen und Lebensgemeinschaften (Haushalte) – wissenschaftlichen Standards entsprechend – geschlechterdifferenz zu prüfen (Gender Mainstreaming).

Zu den Wohnungsnotfällen zählen Haushalte und Personen, die

**A aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen sind, darunter**

- A.1 ohne eigene mietrechtlich<sup>3</sup> abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum) und nicht institutionell untergebracht, darunter
  - A.1.1 ohne jegliche Unterkunft
  - A.1.2 in Behelfsunterkünften (wie Baracken, Wohnwagen, Gartenlauben etc.)<sup>4</sup>
  - A.1.3 vorübergehend bei Freunden, Bekannten und Verwandten untergekommen
  - A.1.4 vorübergehend auf eigene Kosten in gewerbsmäßiger Behelfsunterkunft lebend (z. B. in Hotels oder Pensionen)
- A.2 ohne eigene mietrechtlich abgesicherte Wohnung (oder Wohneigentum), aber institutionell untergebracht, darunter

<sup>1</sup> Zur Entwicklungsgeschichte der Definition von Wohnungsnotfällen s. Busch-Geertsema et al. 2004.

<sup>2</sup> Gegenüber bisherigen Veröffentlichungen des Forschungsverbundes handelt es sich bei der in diesem Bericht dargestellten Definition und Typologie von Wohnungsnotfällen um eine durch Hinzufügung der Fallgruppe E erweiterte sowie auch redaktionell veränderte Version.

<sup>3</sup> Nicht als mietrechtlich abgesichertes Wohnverhältnis gelten Unterbringungsformen, die im Mietrecht ausdrücklich vom Mieterschutz ausgenommen werden (§ 549 Abs. 2 BGB), wie beispielsweise Hotelunterbringungen („zum vorübergehenden Gebrauch“) und Unterbringungen in Wohnraum, der von juristischen Personen des öffentlichen Rechts oder anerkannten privaten Trägern der Wohlfahrtspflege angemietet wurde, um ihn (ohne Mieterschutz) Personen mit dringendem Wohnungsbedarf zu überlassen. Die solchermaßen Unterbrachten bleiben bis zur Absicherung eines Mietverhältnisses mit Mieterschutz aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen.

<sup>4</sup> Abgrenzungskriterium zur Wohnung stellt nach der Definition der amtlichen Statistik (Sozialhilfestatistik, Gebäude- und Wohnungszählung) das Fehlen von Küche bzw. Kochnische dar. Unterkünfte werden als „sonstige Wohneinheiten“ erhoben.



- A.2.1 per Verfügung, (Wieder-)Einweisung oder sonstiger Maßnahme der Obdachlosenaufsicht untergebracht (ordnungsrechtlich untergebrachte Wohnungsnotfälle)<sup>1</sup>
- A.2.2 mit Kostenübernahme nach Sozialgesetzbuch – SGB – II oder SGB XII vorübergehend in Behelfs- bzw. Notunterkünften oder sozialen Einrichtungen untergebracht (durch Maßnahmen der Mindestsicherungssysteme untergebrachte Wohnungsnotfälle)
- A.2.3 mangels Wohnung in sozialen oder therapeutischen Einrichtungen länger als notwendig untergebracht (Zeitpunkt der Entlassung unbestimmt), bzw. die Entlassung aus einer sozialen oder therapeutischen Einrichtung oder aus dem Strafvollzug steht unmittelbar bevor (innerhalb eines Zeitraums von 4 Wochen) und es ist keine Wohnung verfügbar<sup>2</sup>

**B unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht sind, weil**

- B.1 der Verlust der derzeitigen Wohnung unmittelbar bevorsteht wegen Kündigung des Vermieters/der Vermieterin, einer Räumungsklage (auch mit nicht vollstrecktem Räumungstitel) oder einer Zwangsäumung
- B.2 der Verlust der derzeitigen Wohnung aus sonstigen zwingenden Gründen unmittelbar bevorsteht (z. B. aufgrund von eskalierten sozialen Konflikten, Gewalt geprägten Lebensumständen oder wegen Abbruch des Hauses)

**C in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben, darunter**

- C.1 in Schlicht- und anderen Substandardwohnungen, in die Wohnungsnotfälle zur Vermeidung von Obdachlosigkeit mit regulärem Mietvertrag untergebracht wurden<sup>3</sup>
- C.2 in außergewöhnlich beengtem Wohnraum (nach Haushaltsgröße gestaffelte flächen- oder raummäßige Unterversorgung: bei Einpersonenhaushalten Unterschreitung der Mindestwohnfläche von 20 qm; bei Zweipersonenhaushalten von 29 qm oder alternativ: zwei Personen in Ein-Raum-Wohnung; bei Drei- und Mehrpersonenhaushalten: zwei und mehr Personen mehr als zur Verfügung stehende Wohnräume, die Küche nicht mitgerechnet)<sup>4</sup>
- C.3 in Wohnungen mit völlig unzureichender Ausstattung (Fehlen von Bad/Dusche oder WC in der Wohnung)
- C.4 in baulich unzumutbaren bzw. gesundheitsgefährdenden Wohnungen (entsprechend den einschlägigen baurechtlichen Bestimmungen)

<sup>1</sup> Ordnungsrechtliche Unterbringung kann erfolgen in kommunale Obdachlosenunterkünfte, andere Notunterkünfte, zweckbestimmte Normalwohnungen oder per Wiedereinweisung in die bisher bewohnte Wohnung.

<sup>2</sup> Dazu zählen auch Personen, für deren institutionelle Unterbringung Wohnungslosigkeit nicht ursächlich war.

<sup>3</sup> Trotz der mietvertraglichen Regelung stellt auch diese Form der Unterbringung eine nicht dauerhafte und nicht ausreichende Form der Wohnungsversorgung dar.

<sup>4</sup> Zur Abgrenzung der Fallgruppen C.2 bis C.4 wurde auf gängige normative Vorgaben in der Literatur sowie auf eigene Forschungsergebnisse zurückgegriffen.



- C.5 mit Niedrigeinkommen und überhöhter Mietbelastung (zu berechnen oberhalb der Grenzen von Mindestsicherung unter Berücksichtigung des Entlastungseffektes durch das Wohngeld)<sup>1</sup>
- C.6 aufgrund von gesundheitlichen und sozialen Notlagen
- C.7 in konfliktbeladenen und Gewalt geprägten Lebensumständen
- D als Zuwanderinnen und Zuwanderer in gesonderten Unterkünften<sup>2</sup> von Wohnungslosigkeit aktuell betroffen sind**, darunter Haushalte und Personen, die
  - D.1 mit (Spät-)Aussiedlerstatus in speziellen Übergangsunterkünften,
  - D.2 als Flüchtlinge mit Aufenthaltsstatus von länger als einem Jahr von Wohnungslosigkeit betroffen und in speziellen Übergangsunterkünften untergebracht sind
- E ehemals von Wohnungslosigkeit betroffen oder bedroht waren, mit Normalwohnraum versorgt wurden und auf Unterstützung zur Prävention von erneutem Wohnungsverlust angewiesen sind**, darunter
  - E.1 in spezifischer institutionell geregelter, zeitlich begrenzter Nachbetreuung (Maßnahmen der persönlichen Hilfe in Wohnungen, sogenanntes „Betreutes Wohnen“)<sup>3</sup>
  - E.2 ohne institutionell geregelte Nachbetreuung aber mit besonderem – punktuell, partiellem oder umfassendem – Unterstützungsbedarf zur dauerhaften Wohnungsversorgung (wohnergänzende Unterstützung)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Das IWU hat auf der Grundlage der geltenden Bestimmungen des BSHG ein Konzept für überhöhte Mietbelastung entwickelt. Danach wäre von einer überhöhten Mietbelastung dann zu sprechen, wenn die Mietbelastung höher ist als 50 v.H. des die Sozialhilfegrenzen überschreitenden Einkommens. Diese Definition berücksichtigt noch nicht die Auswirkungen des geänderten SGB II: für den für die Wohnkosten einzusetzenden Anteil des befristeten Zuschlags - § 24 SGB II – wird nicht ohne weiteres von der 50 v.H.-Grenze auszugehen sein.

<sup>2</sup> Im folgenden wird nur auf die Zuwanderinnen und Zuwanderer eingegangen, die - erstens - nicht in den anderen Kategorien mehr oder weniger automatisch schon enthalten sind, weil sie in gesonderten Unterbringungssegmenten versorgt werden und einen besonderen Rechtsstatus haben und die - zweitens - das Recht haben, in Deutschland einen Wohnsitz zu begründen, einen Wohnberechtigungsschein zu beantragen etc.. Andere Migrantinnen und Migranten in speziellen Übergangsunterkünften (beispielsweise mit Asylbewerberstatus und keiner oder nur kurzfristiger Aufenthaltsgenehmigung/Duldung) fallen insoweit nicht unter die Definition von Wohnungsnotfällen, als dass die Gründung eines (legalen) Wohnsitzes und die Versorgung mit mietrechtlich abgesicherten Wohnungen per Gesetz ausgeschlossen ist. Dennoch sind Umfang, Unterbringungssituation und Lebenslagen dieser Gruppen im Kontext der Wohnungsnotfallproblematik von Interesse, zumal wenn sie im System der Hilfen in Wohnungsnotfällen als Klientel in Erscheinung treten.

<sup>3</sup> Zielgruppen vorrangig von Angeboten der Wohnungslosenhilfe freier Träger, die sich durch bestimmte Anforderungen von Hilfen in „...klassischen‘ Unterkünften, ‚klassischen‘ stationären Einrichtungen, ‚reinen‘ Beratungsangeboten und anderen Helfefeldern ...“ abgrenzen lassen (ausführlicher zur Definition von „Persönlicher Hilfe in Wohnungen“ s. Teiluntersuchung der GISS, zweiter Arbeitsschritt).

<sup>4</sup> Zielgruppen vorrangig von kommunalen Angeboten im Rahmen spezifischer Ansätze zur dauerhaften Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen. Von „dauerhafter Wohnungsversorgung“ ist dann auszugehen, wenn ehemals wohnungslose bzw. anderweitig von Wohnungsnot betroffene Personen und Haushalte eine vermittelte oder mit präventiver Intervention gesicherte Normalwohnung – bei Bedarf mit persönlicher Unterstützung – halten konnten bzw. wenn bei Wegzug kein Rückfall in die Wohnungslosigkeit erfolgte (s. Teiluntersuchung des IWU, Arbeitsschritt 3).

Maßstäbe zur Abgrenzung der Fallgruppe E und ihrer Untergruppen nach dem Kriterium der Wohndauer in Verbindung mit Betreuungsbedarf müssen erst noch entwickelt werden. Nach bisherigen wissenschaftlichen Befunden war davon auszugehen, dass praxisübliche Befristungen für Übergangs- bzw. Nachbetreuung im Anschluss an die Integration in normale Wohnverhältnisse in der Regel nicht ausreichen und für die Zielgruppe „ehemals Wohnungslose bzw. von Wohnungslosigkeit Bedrohte“ besondere wohnergänzende Betreuungsangebote für einen längeren Zeitraum bereitgestellt werden sollten (s. BBR 2003).



Maßstäbe zur Abgrenzung der Fallgruppen C.2, C.3 und C.5 wurden erst im Laufe der Bearbeitung entwickelt. Punkt D ist definitorisch eigentlich der Gruppe 1 zuzuordnen (weil aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen), aufgrund ihrer besonderen Herkunfts- und Lebenssituation und der in der Regel auch gesonderten administrativen Zuordnung aber gesondert zu erfassen und analysieren sind. Die Fallgruppe E unterscheidet sich von den anderen Gruppen dadurch, dass die akuten Wohnungsnotprobleme zwar gelöst sind, dass aber zur Stabilisierung der Wiedereingliederung in normale Wohnverhältnisse spezifische Nachbetreuung noch andauert bzw. dass wohnergänzende Unterstützung bei Bedarf über einen längeren Zeitraum verfügbar sein muss. Unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung von Effektivität und Nachhaltigkeit von Hilfen war daher die Definition und Typologie von Wohnungsnotfällen im Forschungsverbund entsprechend zu erweitern.

#### 2.1.4 Durch die Untersuchungen erfasste Gruppen

Die Verständigung auf eine gemeinsame Definition der Zielgruppen im Forschungsverbund sollte die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der Teiluntersuchungen gewährleisten. Innerhalb dieses Rahmens erfolgte die Festlegung der Bezugsgruppen für die empirischen Bestandsaufnahmen entlang der spezifischen Thematik des jeweiligen Arbeitsschrittes. Sie war außerdem von der Datenlage und pragmatischen Gesichtspunkten der Erhebung abhängig, wodurch insbesondere der wünschenswerten Differenzierung der Zielgruppen nach sozio-ökonomischen und geschlechtsspezifischen Merkmalen teilweise enge Grenzen gesetzt waren.

Aus den nachfolgenden beiden Übersichten geht hervor, auf welche Teilgruppen der Wohnungsnotfälle und des erweiterten unterstützungsbedürftigen Personenkreises sich die Analysen beziehen:<sup>1</sup>

- In Bezug auf die Fallgruppen der von Wohnungslosigkeit aktuell Betroffenen und unmittelbar Bedrohten (Fallgruppen A und B) bestehen die weitest gehenden Übereinstimmungen zwischen den Untersuchungsschwerpunkten.
- Thematisch war das Forschungsvorhaben sehr stark von der Frage geleitet, wie die Hilfen in Wohnungsnotfällen effektiver und nachhaltiger gestaltet werden können. Von der Anlage der Untersuchung her zählten daher „ehemals von Wohnungslosigkeit Betroffene oder Bedrohte“ (Fallgruppe E) zu den Bezugsgruppen entsprechender Bedarfs- und Wirkungsanalysen in allen drei Untersuchungsschwerpunkten.
- Eingeschränkt wird die Vergleichbarkeit bzw. Verknüpfung der Ergebnisse allerdings dadurch, dass in der Untersuchung von GSF e. V. – dem „gegenderten“ Lebenslagenansatz entsprechend – Männer und Frauen (Einzelpersonen in Ein- und Mehrpersonenhaushalten lebend) die Bezugseinheit waren, während in den Untersuchungen von GISS und IWU Haushalte bzw. Wohnungen oder „Fälle“ die angemessenen oder – gemäß der Datenlage – meist die einzig möglichen Untersuchungseinheiten waren. Wo möglich, haben IWU und GISS außerdem versucht, zusätzlich personenbezogene Merkmale zu erheben sowie durch geschlechtsdifferente Haushaltstypisierungen, den sozialen Zusammenhang

<sup>1</sup> Zu Umfang und Qualität der einzelnen Stichproben bzw. der verfügbaren Sekundärstatistiken siehe in den Einzelberichten.



---

der Angehörigen der Haushalte und deren Unterstützungsbedarf (bei Wohnraum und sozialer Hilfe) insgesamt sowie in geschlechtsspezifischer Hinsicht abzubilden.

- Unzumutbare Wohnverhältnisse im Sinne der Wohnungsnotfalldefinition (Fallgruppe C) wurden im Rahmen der Primärerhebungen gar nicht (GISS) oder nur punktuell (IWU, GSF e. V.) erfasst.
- Dem Untersuchungskonzept entsprechend waren die Zielgruppen aus dem erweiterten Kreis unterstützungsbedürftiger Haushalte den Arbeitsschritten des IWU vorbehalten, die sich mit den Rahmenbedingungen befassen.



Durch die Untersuchungen erfasste Zielgruppen

Teiluntersuchungen	Im Forschungsverbund untersuchte Personen- bzw. Haushaltsgruppen									
	Wohnungsnotfälle <sup>1</sup>								Erweiterter unterstützungsbedürftiger Personenkreis	
	Von Wohnungslosigkeit...						Unzumutbare Wohnverhältnisse		Sozial benachteiligt/ mit Niedrigeinkommen <sup>2</sup>	Sozialwohnungsberechtigt
	aktuell betroffen		unmittelbar bedroht		ehemals betroffen / ehemals bedroht <sup>3</sup>		Personen	Hh/ Fälle <sup>5</sup>		
Personen	Haushalte (Hh)/ Fälle <sup>4</sup>	Personen	Hh/ Fälle <sup>4</sup>	Personen	Hh/ Fälle <sup>4</sup>	Personen			Hh/ Fälle <sup>5</sup>	Haushalte <sup>6</sup>
<b>GSF e. V.</b> Zielgruppen- und Bedarfsforschung - Lebenslagen, Ursachen und Hilfebedarf	<b>X</b> <sup>7</sup>					<b>X</b> <sup>7</sup>		<b>X</b> <sup>8</sup>		
<b>GISS</b> Persönliche und wirtschaftliche Hilfen AS 1	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>				
Organisationsformen AS 2:	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>				
„Betreutes Wohnen“ <sup>9</sup> AS 3: Prävention			<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>				
<b>IWU</b> Wohnungsversorgung einkommenschwacher Bevölkerungsgruppen AS 3: Besondere Unterstützung		<b>X</b>		<b>X</b>		<b>X</b>		<b>X</b>		
AS 1: Möglichkeiten der Wohnungsversorgung								<b>X</b>	<b>X</b>	
AS 2: Gebundener Wohnungsbestand										<b>X</b>

<sup>1</sup> nach Definition und Typologie von Wohnungsnotfällen im Forschungsverbund. Die Fallgruppe 4 „von Wohnungslosigkeit aktuell betroffene Zuwanderinnen und Zuwanderer in gesonderten Unterkünften“ wurde nicht aufgeführt, da dieser Personenkreis aufgrund der institutionellen Zuständigkeiten außerhalb des Hilfesystems für Wohnungsnotfälle meist nicht erfasst werden konnte.

<sup>2</sup> Nach modifiziertem Armutskonzept.

<sup>3</sup> In Nachbetreuung und somit in der Prävention von erneutem Wohnungsverlust

<sup>4</sup> Haushalte i. d. R. geschlechterdifferenz.

<sup>5</sup> Haushalte geschlechterdifferenz oder nach den Zielgruppen der Wohnungspolitik typisiert.

<sup>6</sup> Haushalte nach den Zielgruppen der Wohnungspolitik typisiert.

<sup>7</sup> Männer und Frauen entsprechend dem personenbezogenen Untersuchungsansatz, unabhängig vom Vorhandensein eines Haushalts.

<sup>8</sup> Nur Frauen.

<sup>9</sup> Persönliche Hilfen in Wohnungen im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen.



Haushaltstypisierung im Forschungsverbund

Arbeitsschritt	Teiluntersuchung		
	GSF e.V.	IWU	GISS
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Einzelpersonen (Männer und Frauen)</li> <li>nach</li> <li>- Alter</li> <li>- Familienstand (ledig, verheiratet, getrennt lebend, geschieden)</li> <li>- Kinder (bei ihnen lebend, in Pflege, Adoption, volljährig)</li> <li>- Aussiedler/Aussiedlerinnen oder Personen mit Migrationshintergrund mit</li> <li>- Behinderungen</li> <li>- Psychischer Erkrankung</li> <li>- Alkohol- oder Drogenproblematik</li> </ul>	<p>so genannte „Zielgruppen der Wohnungspolitik“<sup>1</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Junge Einpersonenhaushalte (unter 25)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- männlich</li> <li>- weiblich</li> </ul> </li> <li>- Alleinerziehende (mindestens 1 Kind unter 18 J.)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- männlich</li> <li>- weiblich</li> </ul> </li> <li>- Junge Familie (Bezugsperson unter 35 und mindestens 1 Kind unter 18 J.)</li> <li>- Kinderreiche Familie (3 oder mehr Kinder unter 18 J.)</li> <li>- Ausländer/Ausländerinnen mit Kind(ern) (nichtdeutsche Bezugsperson)</li> <li>- Sozialhilfeempfänger/ Sozialhilfeempfängerinnen und Arbeitslose</li> <li>- Arme Alte (Bezugsperson 65 J. oder älter im Niedrigeinkommensbereich<sup>2</sup>)</li> <li>- Übrige Haushalte</li> </ul>	Bei Arbeitsschritt 1 nicht relevant
2	-----	<p>Hauptmieterhaushalte nach</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Haushaltsnettoeinkommen gemessen an der Einkommensgrenze des Sozialen Wohnungsbaus</li> </ul> <p>Zielgruppen der Wohnungspolitik (s. Arbeitsschritt 1)</p>	<p>Geschlechterdifferente Haushaltstypisierung<sup>3</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Allein stehende Frauen/ Männer</li> <li>- Allein erziehende Frauen/ Männer</li> <li>- Paare ohne Kinder</li> <li>- Paare mit Kinder</li> <li>- Allein stehende Männer</li> <li>- Allein erziehende Männer</li> </ul>
3	-----	<p>Haushalte nach ...<sup>4</sup></p> <p>... Haushaltstyp</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Allein stehende Personen                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- männlich</li> <li>- weiblich</li> </ul> </li> <li>- Paar ohne Kind(er)</li> <li>- Paar mit mindestens 1 Kind</li> <li>- Alleinerziehende mit mindestens einem Kind</li> </ul>	Wie in Arbeitsschritt 2

<sup>1</sup> Personenbezogener Untersuchungsansatz, unabhängig vom Vorhandensein eines Haushalts.

<sup>2</sup> Zielgruppen der Wohnungspolitik unter besonderer Berücksichtigung des Anteils von Niedrigeinkommensbeziehern.

<sup>3</sup> Zum Niedrigeinkommensbereich zählen hier – abweichend vom Niedrigeinkommenskonzept in Arbeitsschritt 1 – Haushalte mit einem Einkommen bis zum doppelten der Sozialhilfesätze zuzüglich eines normierten Wohnkostenzuschlages, der sich an den Miethöchstbeträgen nach dem Wohngeldgesetz orientiert.

<sup>4</sup> Wünschenswerte Differenzierungen nach Personen- und Kinderzahl sowie besonderen Bedarfs- und Einkommensgruppen waren aufgrund der unzureichenden Datenlage nicht möglich.



## 2.2 Hilfen in Wohnungsnotfällen

Im Forschungsverbund wurden verschiedene Hilfen bzw. Hilfeansätze aus dem Gesamtspektrum der institutionalisierten Hilfen untersucht, die zur Vermeidung oder zur Behebung von Wohnungsnotfällen zur Verfügung stehen. Von einem geschlossenen Hilfesystem kann hierbei nicht gesprochen werden. „Hilfe in Wohnungsnotfällen“ ist vielmehr zu verstehen als ein umfassender Hilfebegriff, unter den wohnungspolitische und wohnungswirtschaftliche Unterstützung beim Zugang und beim Erhalt von angemessenem Wohnraum ebenso fallen wie die sozialen (finanziellen und persönlichen) Hilfen zur Integration in normale Wohn- und Lebensverhältnisse. Für eine Vielzahl von Hilfemöglichkeiten zeichnen unterschiedliche Träger verantwortlich, die an unterschiedlichen Phasen bzw. Problemen des Wohnungsnotfalls ansetzen. So ist nach überwiegender Praxis grob zu unterscheiden zwischen einem Kernbereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen, der alle präventiven und reintegrativen Hilfeformen sowie auch die sozialen Hilfen für vorübergehend untergebrachte Personen und Haushalte umfasst, dem Bereich der Wohnungsvermittlung und Wohnungsversorgung sowie angrenzenden Hilfebereichen, von denen die Wohnungsnotfallproblematik maßgeblich tangiert wird (Bildung, Ausbildung, Arbeitsförderung, Hilfe in besonderen Lebenslagen etc.). Infolge veränderter Rahmenbedingungen waren die verschiedenen Bereiche der Hilfen in Wohnungsnotfällen immer wieder strukturellen und organisatorischen Veränderungen unterworfen. Kennzeichnend für die jüngsten Entwicklungen ist ein grundlegender Paradigmenwechsel und die Bemühungen um ganzheitliche Konzepte.<sup>1</sup>

Einem umfassenden Problem- und Problemlösungsverständnis folgend wurde im Forschungsverbund ein Konzept entwickelt, in dem alle Hilfen zur Erlangung und zum Erhalt einer Wohnung integriert sind und der Unterstützungsbedarf je nach Problemlage schematisch dargestellt wird. Wie aus der nachfolgenden Abbildung hervorgeht, wird dabei zwischen drei Hauptkategorien unterschieden:

Als **finanzielle Unterstützung zur Absicherung der Mietkosten und etwaiger Risiken** kommen neben Wohnkostenübernahme im Rahmen der Sozialhilfe/ Grundsicherung vor allem Wohngeldzahlungen, Wohnen in der geförderten Wohnung, Mietschuldenübernahme, Bürgschaften oder Umzugshilfen in Betracht.

**Wohnraumhilfen** ermöglichen den Zugang zu bedarfsgerechtem Wohnraum im mietpreis- und belegungsgebundenen Bestand jedweder Vermieter (kommunale Unternehmen oder Selbsthilfegruppen, Kirchen und Wohlfahrtsverbände). Unter diese Kategorie zu fassen sind auch die Meldungen der Vermieter bei Mietzahlungsverzug bzw. der Gerichte bei Räumungsklagen an die zuständigen Stellen sowie die (befristete) Wiedereinweisung in die an sich zu räumende Wohnung.

**Wohnergänzende soziale Unterstützung** zielt auf Beratung, Begleitung und Unterstützung bei Bedarf in allen Phasen des Hilfeprozesses, d. h. unmittelbar zum Erhalt der Wohnung, in der Zeit der Reintegration und nachgehend. Im laufenden Wohn- bzw. Mietverhältnis sind neben den mietvertraglichen Pflichten, deren Einhaltung durch eine sozialorientierte Vermietung gefördert werden kann, häufig Arbeitslosigkeit bzw. prekäre Arbeitsverhältnisse, Schul-

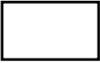
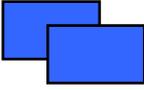
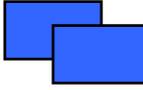
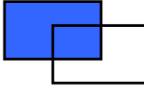
<sup>1</sup> Zu den Entwicklungen und Perspektiven der Hilfen in Wohnungsnotfällen siehe die Teiluntersuchung von GISS „Hilfesystemforschung“ und weiterführende Literatur: u.a.: Evers 1999; MASSKS 1999; Sellach et al. 2004; Specht-Kittler 2004.

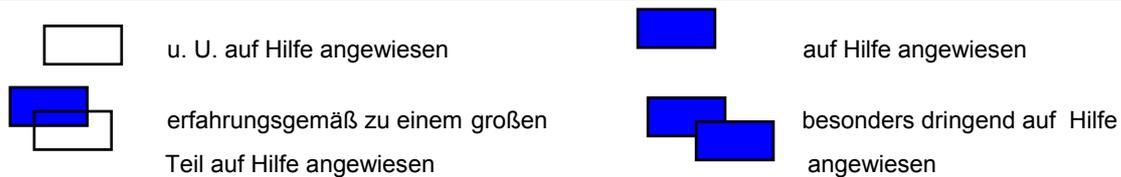


denregulierung, familiäre Herausforderungen – nicht selten verbunden mit häuslicher Gewalt – zu bewältigen. Diese Probleme gehen über den Zustand „wohnungslos“ (gewesen) zu sein hinaus und erfordern weitergehende Unterstützung, um die Dauerhaftigkeit der Wohnungsver-sorgung bedarfsgerecht ( d. h. lebenslagen- und geschlechterdifferenziert) abzusichern bzw. um die sozialen Verhältnisse zu stabilisieren.

Zielgruppen der Wohnungspolitik:

Art der Hilfen zur Erlangung und zum Erhalt einer Wohnung

Problemlösung Problem	Hilfen zur Erlangung und zum Erhalt einer Wohnung		
Haushalte, die bei ihrer Wohnungsver-sorgung auf Unterstützung angewiesen sind	<b>Finanzielle Unterstützung zur Absicherung der Mietkosten und etwaiger Risiken</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Wohngeld/ besonderer Mietzuschuss</li> <li>– Sozialhilfe/ Grundsicherung</li> <li>– Übernahme von Bewirtschaftungsrisiken</li> </ul>	<b>Hilfe beim Zugang zu bedarfsgerechtem Wohnraum</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kommunale Hilfe                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– bei der Wohnungssuche allgemein</li> <li>– bei der Vermittlung einer Wohnung aus dem „reglementierten“ Bestand</li> </ul> </li> <li>Wohnhilfen freier Träger</li> </ul>	<b>wohnergänzende soziale Unterstützung</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>sozialorientierte Vermietung</li> <li>Persönliche Hilfe                             <ul style="list-style-type: none"> <li>– unmittelbar zum Erhalt der Wohnung</li> <li>– weitergehend</li> </ul> </li> </ul>
... ausschließlich aus <i>nicht-finanziellen</i> Gründen			
... ausschließlich aus <i>finanziellen</i> Gründen (Sozialwohnungs-berechtigte)			
... aus <i>finanziellen und nicht-finanziellen</i> Gründen (Sozialwohnungs-berechtigte)			
<b>Wohnungsnotfälle</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- in allen drei Kategorien, gehäuft in der dritten</li> </ul>			



Aus der schematischen Übersicht geht hervor, dass Haushalte und Personen bei ihrer Wohnungsver-sorgung teilweise oder überwiegend auf die genannten Hilfen angewiesen sind, je nach dem ob finanzielle oder andere (sozialstrukturelle, persönliche) Gründe vorliegen. Haushalte, bei denen finanzielle und nicht-finanzielle Gründe kumulieren, sind am meisten



auf Hilfen in den drei Bereichen angewiesen, darunter Wohnungsnotfälle besonders dringend.

Das Konzept der Hilfen in Wohnungsnotfällen wird des Weiteren definiert durch die Beteiligung unterschiedlicher Leistungsanbieter. Während für die Bereitstellung von Wohnraum vorrangig die Wohnungswirtschaft und für die Ausdifferenzierung der sozialen Hilfeangebote vorrangig die freien Träger der Wohlfahrtspflege gefordert sind, kommt den Kommunen mit ihren Zuständigkeiten in allen drei Bereichen (finanzielle und persönliche Hilfen, zielgruppenadäquate Wohnungsversorgung) eine Schlüsselrolle zu. Dies auch deshalb, weil sie für die Konzeption, Planung und Koordination der verschiedenen Handlungsfelder verwaltungsintern und extern Verantwortung tragen.<sup>1</sup>

### 2.3 „Gender Mainstreaming“

Mit der Einführung von Gender Mainstreaming in die Untersuchungen des Forschungsverbundes wird das grundsätzliche methodische Defizit einer geschlechtsneutralen Forschung angegangen. Mit der Strategie des Gender Mainstreaming werden jedoch nicht nur Benachteiligungsphänomene in der Praxis aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit ermittelt, sondern sie verhilft auch zu einer größeren Genauigkeit in der Forschung. Wenn von Gender ausgegangen wird, bedeutet das die Unterschiedlichkeit und Vielfalt von Männern und Frauen zu erkennen, so dass z. B. auch Altersunterschiede, Unterschiede nach Herkunft, Bildung oder Lebensweisen zwischen Frauen und Männern, zwischen Männern und zwischen Frauen deutlich werden.

Als zentrale analytische Kategorie in der Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Forschung gilt "Gender Bias". Als "Bias" werden systematische Verzerrungseffekte bezeichnet, die Wissen und Wahrnehmung beeinträchtigen und benachteiligende Wirkungen haben. Die Verzerrungseffekte gehen auf Voreingenommenheiten, Vorurteile, Stereotypen, fehlerhafte und vorschnelle Werturteile usw. zurück und prägen individuelle und soziale Wahrnehmungsmuster. Wahrnehmungen werden dann als Gewissheiten zum Ausdruck gebracht und - im Falle der Wahrnehmungen von Geschlechterdifferenz - oft biologisch "begründet". Benachteiligende Verzerrungseffekte können sich auf vielerlei beziehen: auf das Geschlecht, auf die Ethnie, soziale Herkunft, Alter, Behinderung oder sexuelle Orientierung.

Als Ursachen geschlechtsspezifischer Verzerrungseffekte gelten drei, oft implizite Annahmen (Eichler et al. 2002):

- die Annahme der Unterschiedlichkeit von Frauen und Männern dort, wo (möglicherweise) keine besteht;
- die Annahme der Gleichheit von Frauen und Männern dort, wo Gleichheit nicht vorhanden ist;
- die unterschiedliche (Be-)Wertung von Faktoren, die bei beiden Geschlechtern auftreten.

Diese Annahmen äußern sich im Wesentlichen in sieben Ausprägungen und produzieren ungewollte geschlechtsbezogene Benachteiligungen:

<sup>1</sup> Die „Schnittstellenfrage“ ist themenübergreifend und wird in einzelnen Teiluntersuchungen vertieft.



- Androzentrismus: Perspektive, die auf Männer zutrifft, aber verallgemeinert wird und für die dann auch bei Frauen Geltung beansprucht wird. Der Begriff „Normalerwerbsbiografie“ ist ein Beispiel für eine solche Verallgemeinerung.
- Geschlechterblindheit (oft bezeichnet als Geschlechterneutralität): Geschlecht wird als Kategorie von grundlegender Bedeutung systematisch ignoriert. Unterschiede zwischen Frauen und Männern gelten als bedeutungslos oder werden nicht beachtet. Z. B. bleibt bei der Berechnung des Durchschnittseinkommens aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der strukturell vermittelte Einkommensunterschied zwischen Männern und Frauen unberücksichtigt, wenn es für beide Geschlechter gemeinsam ermittelt wird.
- Geschlechterdichotomie: die Geschlechter werden grundsätzlich komplementär wahrgenommen. Angenommene Unterschiedlichkeiten werden betont bzw. überspitzt.
- Familialismus: Haushalt, Familie, Eltern werden als kleinste Adressateneinheit behandelt. Dabei wird nicht danach gefragt, inwieweit Frauen und Männer in unterschiedlicher Weise innerhalb dieser Einheiten betroffen sind. Zum Beispiel sind "Eltern“ Väter und Mütter, deren individuelle Situation und Aufgaben bei Erziehung und Vereinbarkeit, bei unentgeltlicher Familienarbeit, bei der Verfügungsgewalt über Einkommen, wirtschaftlicher Unabhängigkeit, usw. unterschiedlich sind.
- Übergeneralisierung: Daten, Sachverhalte, die nur für ein Geschlecht zutreffen, werden undifferenziert auf beide Geschlechter übertragen. Z. B. werden die für Männer ermittelten Verläufe von Herzinfarkten auf Frauen übertragen.
- Doppelstandard: Identische Verhaltensweisen, Eigenschaften, soziale Situationen werden nach Geschlecht unterschiedlich bewertet. Offensichtliche Beispiele wären Emotionalität, Körperkraft, ausgeprägte Karriereorientierung, Übernahme von Familienpflichten. Dabei wird dem Männlichen implizit eine höhere Wertigkeit zugeschrieben als dem Weiblichen.
- Geschlechterstereotype: geschlechterspezifische Unterschiede werden als wesensmäßige Charaktereigenschaften begriffen. So werden geschlechtertypische Tendenzen in der Berufswahl durch den Verweis auf das Geschlecht erklärt, wobei ihnen jedoch geschlechtsspezifische Zuschreibungen, Normen und Wertvorstellungen zugrunde liegen.

Der geschlechtssensible Forschungsansatz kann als eines der Elemente der Integration im Forschungsverbund gelten, insofern die Verbundpartner Teilschritte ihrer Untersuchungen - entsprechend den wissenschaftlichen Standards - ebenfalls geschlechtsdifferenziert angelegt haben. Denn in der Praxis der Wohnungsnotfallhilfe geht es auch um den Abbau von an das Geschlecht gebundenen Benachteiligungen und Diskriminierungen bei der Wahrnehmung und im Verständnis der Notlagen, in den Angeboten der Hilfeeinrichtungen und bei der Wohnungsversorgung. Diese Zielsetzung ist integriert in das Gesamtziel des Forschungsverbundes "Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen".

## 2.4 Das Konzept der „Lebenslagen“

Der "Lebenslagen-Ansatz“ oder das "Lebenslagenkonzept", aus der Sozialpolitikforschung kommend, hat als theoretisch-konzeptionelle Basis für die Armuts- und Reichtumsberichter-



stattung der Bundesregierung wissenschaftlich und sozialpolitisch an Bedeutung gewonnen<sup>1</sup>. Im Begriff der "Lebenslage" wird das Zusammenwirken unterschiedlicher Faktoren in den konkreten Lebensverhältnissen von Individuen und sozialen Gruppen theoretisch gefasst. Neben den objektiven - materiellen und immateriellen - Dimensionen einer Lebenslage werden auch die subjektiven Dimensionen ihrer Verarbeitung berücksichtigt. Der Begriff "Lebenslage" wird als individueller Handlungsrahmen oder Spielraum definiert, der von einer Vielzahl von individuell nicht beeinflussbaren äußeren bzw. strukturellen Merkmalen der Existenz bestimmt wird.

Die Mehrzahl der „objektiven Determinanten“ von Lebenslagen sind - zu einem bestimmten Zeitpunkt - gegeben und daher individuell eher nicht steuerbar; steuerbar ist, inwieweit der jeweilige Handlungsspielraum innerhalb der strukturellen oder materiellen, innerhalb von gewählten oder gesetzten Grenzen ausgefüllt wird. Diesen steuerbaren Spielraum haben Einzelne bzw. Paare oder Familien für die Befriedigung der Gesamtheit von materiellen und immateriellen Bedürfnissen und Interessen zur Verfügung und füllen ihn jeweils individuell und in ihrem sozialen Kontext aus. Mit diesem theoretischen Modell können daher neben ökonomischen Faktoren, die in der Regel quantifiziert dargestellt werden, z.B. als Einkommensgrößen, auch andere die "Lebenslage" kennzeichnende qualitative Faktoren in eine Analyse einbezogen werden.

Die "Lebenslage" ist durch folgende Aspekte gekennzeichnet (vgl. Enders-Drägässer/Sellach 2002b):

- Die "Lebenslage" ist multidimensional. Sie beinhaltet ökonomische, nicht-ökonomische und immaterielle, objektive und subjektive Dimensionen (z. B. Einkommensniveau, Wohnqualität, Gesundheit, Wohlbefinden).
- Die "Lebenslage" wird zentral bestimmt vom Haushaltseinkommen, weil damit der Zugang zur Befriedigung zahlreicher anderer Bedürfnisse gewährt bzw. verwehrt ist.
- In der "Lebenslage" liegen die Möglichkeiten und Grenzen von individuellen Handlungsspielräumen.

Die "Lebenslagen" werden nach unterschiedlichen Handlungs- bzw. Entscheidungsebenen differenziert, die jede für sich untersucht und in ihrer Bedeutung für die Gesamtheit der Lebensverhältnisse gewichtet werden.

In dem weitgehend geschlechtsneutral formulierten theoretischen Konzept waren die "Lebenslagen" von Frauen oder Männern erst unvollständig beschrieben. Weil die Geschlechterperspektive fehlte, fehlte auch der Blick auf das Geschlechterverhältnis in Bezug auf die ihm innewohnenden Machtstrukturen, die Struktur der geschlechtlichen Arbeitsteilung und auf das männliche Gewaltpotenzial. Der Ansatz war zudem durchgängig individualistisch formuliert. Die für weibliche und männliche Individuen gleichermaßen bedeutsamen sozialen Faktoren wie Familie, häusliche Bindungen und Beziehungen in ihrer rechtlichen und sozialen Struktur waren daher zu ergänzen, insbesondere mit Blick auf ihre sozialen Entpflich-

---

<sup>1</sup> Der "Lebenslagen-Ansatz" galt bisher als ein weitgehend nur theoretisches Konzept, dessen empirische Bestimmung wegen der Komplexität der Datenmengen noch aussteht. An der Operationalisierung dieses Ansatzes mit empirischen Daten wird nun im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung gearbeitet (vgl. Voges et al 2001).



tungs- und Verpflichtungs-Wirkungen für Männer und Frauen durch die geschlechtliche Arbeitsteilung und die Bedeutung von Kindern.

Auch die Bedeutung von Gewaltbedrohung und realen Erfahrungen von Gewalt im Leben von Frauen und Männern war im Konzept des Lebenslagen-Ansatzes nicht berücksichtigt. Es fehlte beispielsweise der Blick auf gewaltgeprägte Lebensverhältnisse von Frauen und ihre langfristigen Folgen, z.B. die gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder Traumatisierungen. Damit blieben Fragen zur körperlichen und seelischen Integrität und Sicherheit von Frauen, zu ihrer sexuellen Selbstbestimmung, etwa in einer ehelichen Gewaltbeziehung, und zu ihren Bewältigungsversuchen von Erfahrungen von Gewalt ausgeklammert. Aber auch die Bedeutung von Gewalt im männlichen Lebenszusammenhang mit der doppelten Perspektive auf Männer als Täter und als Opfer wurde bisher nicht reflektiert (vgl. Lenz 2004).

Der "Lebenslagen-Ansatz" wurde daher um die Geschlechterdimension erweitert; dadurch wurde auch seine individualistische Fassung aufgegeben (vgl. Enders-Drägässer/Sellach 1999; 2002b). Als weitere Handlungs- bzw. Entscheidungsebenen und damit als "Handlungsspielräume" wurden definiert:

- der Sozialspielraum, als Spielraum der sozialen bzw. häuslichen Bindung: gemeint sind Belastungen und Entlastungen, Versorgung und Verpflichtungen durch Mutterschaft/Vaterschaft, durch Familienzugehörigkeit, durch Ehe und Partnerschaft, Familienangehörige und soziale Hilfen für Dritte;
- der Geschlechtsrollenspielraum: gemeint sind offene und verdeckte Benachteiligungen von Frauen bzw. offene und verdeckte Privilegierung von Männern, z.B. Eingrenzung von Handlungsspielräumen und materiellen Rechten aufgrund der Übernahme der Haus- und Familienarbeit, Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt bzw. in der sozialen Absicherung;
- der Schutz- und Selbstbestimmungsspielraum: gemeint sind Gesundheit, körperliche, seelische und mentale Integrität, Sicherheit vor Gewalt und Nötigung, aktive und sexuelle Selbstbestimmung, als Handlungsspielraum für ein selbst bestimmtes Leben bei körperlichen, seelischen oder geistigen Beeinträchtigungen, als Recht auf eigenständiges Wohnen.

In dem geschlechtsdifferenziert erweiterten "Lebenslagen-Ansatz" werden Armut und ein damit verbundener Wohnungsnotfall verstanden als eine weitreichende Begrenzung der individuellen und sozialen Handlungsspielräume in verschiedenen Lebensbereichen. Armut und Wohnungsnotfall werden definiert als Ergebnis einer Kumulation von objektiv und subjektiv vermittelten Problemlagen, die die Frauen und Männer aus eigenen Kräften nicht bearbeiten können:

- weil sie nicht über genügend wirtschaftliche Ressourcen verfügen (Zugehörigkeit zu einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen, Langzeiterwerbslosigkeit, keine Existenzsichernde Partnerschaft bzw. keine eigenständige wirtschaftliche Absicherung);
- weil sie nicht über genügend soziale Ressourcen verfügen (Angehörige, soziale Beziehungen, Netzwerke usw., bzw. Angehörige einer ethnischen oder sexuellen Minderheit sind und/oder Alleinerziehende oder Alleinstehende);
- weil sie nicht über genügend körperliche, psychische oder mentale Ressourcen verfügen,



z.B. aufgrund von Erkrankungen, Behinderungen, fehlender Bildung und Ausbildung oder wegen einer Suchtproblematik;

- weil sie Gewalterfahrungen zu bewältigen haben oder - als Frauen - sich nicht aus Gewalt geprägten Lebensverhältnissen lösen können bzw. sich ohne wirtschaftliche Alternative und ohne eigene Wohnung daraus noch nicht gelöst haben;
- weil sie keinen Zugang zu angemessenem und mit geringen Mitteln finanzierbarem Wohnraum haben;
- weil sie keinen Zugang zu institutionellen Hilfeangeboten haben, von Angeboten nicht erreicht werden oder weil sie Angebote nicht ungefährdet nutzen können bzw. keine Hilfeangebote vorfinden, die ihrem spezifischen Bedarf entsprechen.

Eine zentrale Annahme im Kontext des Lebenslagen-Ansatzes, orientiert am Subsidiaritätsprinzip, ist daher, dass der drohende oder bereits eingetretene Wohnungsnotfall am Ende eines Prozesses steht, in dem Frauen und Männer mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln in von ihnen nicht kontrollierbaren objektiven Rahmenbedingungen versuchen, die wirtschaftlichen, sozialen, gesundheitlichen oder die durch Gewalt ausgelösten Probleme aus eigenen Kräften und unter Einbeziehung von sozialen Netzen zu bewältigen. Der Wohnungsnotfall wird hier als Ergebnis eines Prozesses von Bewältigung und Scheitern gewertet.

Frauen und Männer mit und ohne Kinder im Wohnungsnotfall sind ledige, getrennt lebende, verwitwete oder geschiedene Menschen, deren wirtschaftliche, soziale, gesundheitliche und/oder persönliche Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten zum Zeitpunkt des Wohnungsnotfalls so begrenzt oder unzureichend sind, dass sie bei der Bearbeitung ihres Wohnungsproblems institutionelle Hilfen benötigen bzw. einen Rechtsanspruch auf Leistungen der Wohnungsnotfallhilfe haben.

### **3 Die Fragestellungen im Forschungsverbund**

#### **3.1 Veränderung von Ausgangs- und Rahmenbedingungen der Wohnungsnotfallproblematik**

Die Einflussfaktoren auf die Entstehung und Entwicklung von Wohnungsnotfällen haben sich in der Vergangenheit stets verändert, sowohl angesichts der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen, die die wirtschaftlichen und sozialen Merkmale der benachteiligten Personen und Haushalte jeweils prägten, als auch wegen der Veränderungen in der qualitativen und quantitativen Zusammensetzung des Wohnungsangebots. Parallel haben sich die staatlichen und kommunalen Rahmenbedingungen der Wohnungsversorgung sowohl auf der Wohnungsnachfrageseite als auch auf der Wohnungsangebotsseite gewandelt. Die Zusammenhänge zwischen diesen Faktoren und ihre Bedeutung für Umfang und Struktur der Wohnungsnotfallproblematik sind bislang nicht erforscht worden, weder retrospektiv noch im Hinblick auf zu erwartende Entwicklungen.



Zur Zeit scheinen nahezu alle diese Faktoren einem besonders starken, zum Teil fundamentalem Wandel zu unterliegen. Es zeichnet sich ab, dass die Wohnungsnotfallproblematik und die Hilfen zu ihrer Überwindung sowohl unter veränderten Rahmenbedingungen der Wohnungsversorgung sozial benachteiligter und einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen als auch angesichts der Auswirkungen des Strukturwandels in der Sozialarbeit im allgemeinen wie in der Wohnungslosen- und Obdachlosenhilfe im besonderen selbst neu bestimmt werden müssen.

Dabei hat sich die Versorgung von Niedrigeinkommensbeziehern mit Wohnfläche und mit Wohnungsausstattung im Lauf der Zeit verbessert. Andererseits ist aber ihre Mietbelastung gestiegen, bis 1998 sogar dramatisch. Erst in jüngster Zeit hat sich die Situation wieder leicht entspannt. In vielen Regionen sind die Wohnungsmärkte dadurch gekennzeichnet, dass die Zahl der Wohnungen die Zahl der Haushalte übersteigt. Einem Teil der Niedrigeinkommensbezieher und -bezieherinnen bleibt jedoch der Zugang zu einer Wohnung auch dann verschlossen, wenn an sich viele leerstehende Wohnungen vorhanden sind, weil diese für sie nicht erschwinglich oder der Zugang aus anderen, häufig sozialstrukturellen Gründen verwehrt bleibt. Für diese Personengruppen ist die Frage nach einer angemessenen Wohnungsversorgung daher eng verknüpft mit der Frage nach ihren Chancen zur sozialen Integration.

Für die Politik ergibt sich daraus ein neuer notwendiger Instrumentenmix: ein großer Teil der Niedrigeinkommensbezieher und -bezieherinnen ist im wesentlichen auf finanzielle Hilfen angewiesen, die so ausgestattet sein müssen, dass sie eine angemessene Wohnungsversorgung ermöglichen. Ein weiterer Teil benötigt – zumeist darüber hinaus – Unterstützung beim Zugang zum Wohnungsmarkt; weiterhin benötigen besondere Personen- und Haushaltsgruppen wohnergänzende soziale Unterstützung. Diese Bedarfe sind den tatsächlichen Leistungen der Wohnungsmärkte und der öffentlichen Hände gegenüberzustellen.

Parallel zu den veränderten Bedingungen der Wohnungsversorgung haben auch bedeutsame Strukturveränderungen in der Organisation sozialer Arbeit stattgefunden, die nicht ohne Auswirkungen auf das „System der Hilfen“ (oder die unterschiedlichen, vielfach noch voneinander separierten Hilfesysteme) geblieben sind, die bei Wohnungsnotfällen in der Regel aktiviert werden. Solche Strukturveränderungen bezogen sich beispielsweise auf die sozialraumorientierte Neuorganisation der sozialen Dienste, die verstärkte Leistungsorientierung und einen erhöhten Druck zur Wirtschaftlichkeit bei der Leistungserbringung (Systemwechsel in der Finanzierung sozialer Dienste über den reformierten § 93 Bundessozialhilfegesetz - BSHG), die Einführung neuer Steuerungssysteme in den Kommunalverwaltungen, die Entwicklung und den Aufbau spezifischer Angebote für Frauen sowie die Entwicklung neuer Formen ehrenamtlichen Engagements.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang beispielhaft auf zwei Entwicklungen: Seit den 1990er Jahren wurden in vielen Kommunen – u. a. in Nordrhein-Westfalen – das Städtetagskonzept der Zentralen Fachstellen zur Hilfe in Wohnungsnotfällen teilweise oder vollständig umgesetzt. Durch Zusammenführung aller bzw. der wichtigsten die Wohnungsnotfallproblematik betreffenden Hilfemöglichkeiten in einer Organisationseinheit konnte vor allem die Prävention von Wohnungsverlusten erheblich verbessert werden. In der Wohnungslosenhilfe freier Träger haben engagierte Praktiker und Praktikerinnen seit den 1980er Jahren begonnen, Einrichtungen ausdrücklich für Frauen zu schaffen. Im Rahmen von Modellprojekten



des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ("Hilfen für allein stehende wohnungslose Frauen" und "Berufliche Förderung allein stehender wohnungsloser Frauen"<sup>1</sup>) und auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse der Frauenforschung ist deutlich geworden, dass die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Hilfen erhöht werden kann durch eine systematische Orientierung von Wohnangeboten und Hilfen am Bedarf der Betroffenen. Beide Beispiele zeigen somit, dass Hilfesysteme durch die inhaltliche und organisatorische Neuorientierung leistungsfähiger werden und zugleich wirtschaftlicher arbeiten können.

### 3.2 Fragestellungen in den Forschungsschwerpunkten

Ausgehend von generell veränderten Ausgangs- und Rahmenbedingungen einerseits und Erkenntnissen aus Beispielen einer veränderten Praxis andererseits lauten die Fragestellungen in den drei Themenschwerpunkten wie folgt:

- A Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik:** In welcher Weise wirken sich veränderte Rahmenbedingungen der Wohnungsversorgung auf den Unterstützungsbedarf von Bevölkerungsgruppen aus, die sich nicht selbstständig und in angemessener Weise auf dem Wohnungsmarkt versorgen können? Wie wirkt sich dies auf die Handlungsmöglichkeiten zur Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen aus? Und wie kann neuen Risiken bzw. veränderten Anforderungen wohnungspolitisch entsprochen werden?
- B Hilfesystem:** Wie gehen öffentliche Verwaltungen und freie Träger mit den veränderten Anforderungen, Maßnahmen und Möglichkeiten zur Verhinderung und Behebung von Wohnungslosigkeit um? Wie können bestehende Unterstützungsbedarfe der von Wohnungslosigkeit bedrohten und betroffenen Personen so abgedeckt werden, dass Wohnungslosigkeit effektiv und langfristig vermieden bzw. behoben wird?
- C Zielgruppen, Lebenslagen und Unterstützungsbedarf:** Mit welchen qualitativen und quantitativen Merkmalen sind die „Lebenslagen“ für von Wohnungslosigkeit bedrohte oder betroffene Bevölkerungsgruppen zu kennzeichnen und welche (veränderten) sozialstrukturellen Ursachen führen zu ihrer Benachteiligung und sozialen Ausgrenzung? Von welchen geschlechtsdifferenten und alters- und herkunftstypischen Versorgungsdefiziten her, die aus den „Lebenslagen“ der betroffenen Personen resultieren, sind die Anforderungen an die Hilfe in Wohnungsnotfällen als eine Querschnittsaufgabe zielgruppenspezifisch zu bestimmen? Mit welchen Mechanismen werden die Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen bei der Gewinnung einer wirtschaftlich eigenständigen Existenz begrenzt?

Für die Bearbeitung der Fragen wählten die Institute im Forschungsverbund ihren wissenschaftlichen Schwerpunkten entsprechend jeweils unterschiedliche Zugänge.

#### 3.2.1 Teiluntersuchung „Wohnungsversorgung und Wohnungspolitik“ (IWU)

In diesem Untersuchungsschwerpunkt ging es im ersten Arbeitsschritt um die Ermittlung von Stand und Entwicklung der Wohnungsversorgung benachteiligter Gruppen, der Defizite in

<sup>1</sup> Vgl. Enders-Drägässer et al 2000; Enders-Drägässer et al 2002.

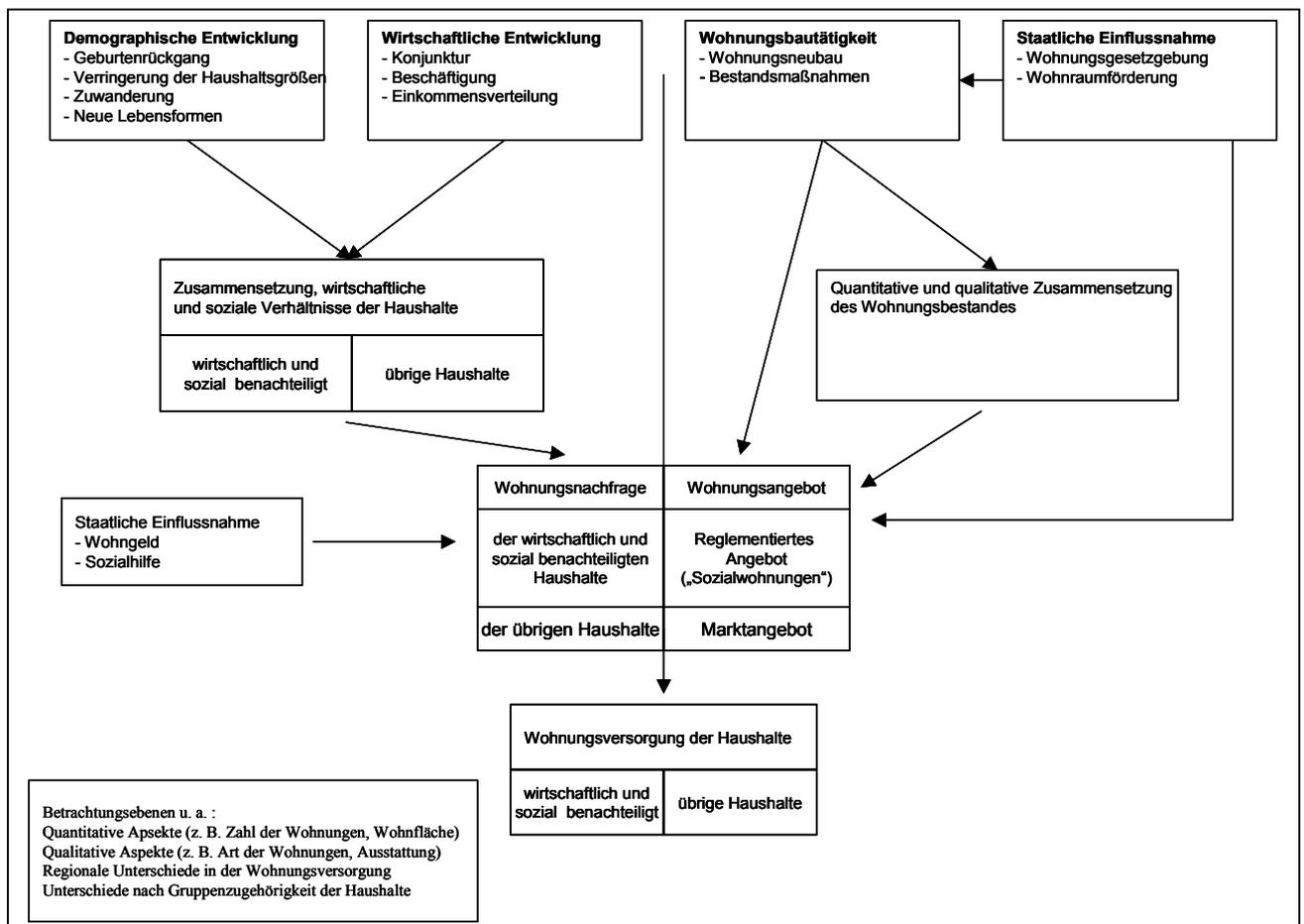


der Wohnungsversorgung nach quantitativen und qualitativen Aspekten, in regionaler Hinsicht und nach Gruppenzugehörigkeit, sowie des Bestands und der Bedeutung des reglementierten Wohnungsangebotes für die kommunalen Handlungsmöglichkeiten zur Wohnungssicherung und Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen.

Zunächst einmal ging es also um die Ermittlung der Haushalts- und personalen Merkmale der wirtschaftlich und sozial benachteiligten Gruppen, die heute noch und voraussichtlich auch in absehbarer Zukunft Risikogruppen in Bezug auf die Wohnungsversorgung definieren und prädestinieren. Dies geschah von Seiten des IWU durch die Erarbeitung eines Konzepts zur Bestimmung ökonomisch und sozial benachteiligter Gruppen in Auseinandersetzung mit der herrschenden Armutsdiskussion:

- Bestimmung der Zusammensetzung und Veränderung der Population benachteiligter Gruppen in Abhängigkeit von demographischen und wirtschaftlichen Entwicklungen
- Bestimmung der quantitativen und qualitativen Zusammensetzung des Wohnungsbestandes in Abhängigkeit von der Bautätigkeit und unter Berücksichtigung staatlicher Einflussnahme.
- Zusammenhänge zwischen Wohnungsmarktlage und Wohnungsversorgung wirtschaftlich und sozial benachteiligter Gruppen.

Im einzelnen wird auf die folgende Graphik über das Zusammenspiel der Einflussfaktoren demographische Entwicklung, wirtschaftliche Entwicklung, Wohnungsbautätigkeit und staatliche Einflussnahme auf die Wohnungsversorgung der Haushalte verwiesen:





Die Wohnungsversorgung wirtschaftlich und sozial benachteiligter Haushalte wird maßgeblich vom Angebot an preiswertem Wohnraum beeinflusst. Sozialwohnungen und Wohnungen öffentlicher Wohnungsunternehmen sind ein wesentlicher Teil dieses Angebotssegments. Dessen Bestand schrumpft seit Jahren, weil Sozialbindungen auslaufen und Wohnungen privatisiert werden. Die Folgen der Privatisierung und des Bindungswegfalls für die Wohnungsversorgung einkommensschwächerer Haushalte sind noch wenig erforscht und bildeten den Schwerpunkt im zweiten Arbeitsschritt.

Durch Auswertung sekundärstatistischer Daten, durch Befragung von Bewohnern und Bewohnerinnen privatisierter und bindungsfrei gewordener Wohnungen in ausgewählten Städten des früheren Bundesgebietes sowie durch Expertengespräche mit Vertretern und Vertreterinnen von Wohnungsunternehmen und Wohnungsämtern wurde untersucht, welchen Beitrag öffentliche Wohnungsunternehmen sowie Anbieter von Sozialwohnungen zur Unterbringung einkommensschwacher Haushalte leisten und wie sich Bindungswegfall und Privatisierung auf deren Wohnungsversorgung auswirkt.

Anforderungen und Versorgungswirkungen beispielhafter Konzepte der Integration von Wohnungsnotfällen in den „normalen“ Wohnungsbestand waren die Themen des dritten Arbeitsschrittes, der an den wachsenden Versorgungsschwierigkeiten von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt ansetzt. Einen erschwerten Zugang zu regulärem Wohnraum haben insbesondere Personen und Haushalte, die neben einem geringen Einkommen und damit einer geringen Mietzahlungsfähigkeit noch andere soziale Merkmale oder Problemlagen haben und deshalb auf besondere Vorbehalte der Vermieter stoßen. Herkömmliche Strategien zur Wohnungsvermittlung reichen in diesen Fällen in der Regel nicht aus, um eine bedarfsgerechte und dauerhafte Versorgung mit regulärem Wohnraum zu erreichen. Denn vielfach geht es nicht nur um die Bereitstellung einer Wohnung, da zwar nicht alle, aber viele der besonders schwer zu vermittelnden Haushalte zusätzlich Unterstützung beim Erhalt der Wohnung bedürfen und häufig darüber hinaus auch noch bei der Bewältigung von Problemen, die aus der jeweiligen persönlichen oder sozialen Situation resultieren.

In der Praxis bereits beispielhaft erprobt und wissenschaftlich dokumentiert sind Erfahrungen mit kooperativen Handlungsansätzen, die zeigen, dass bei der Reintegration von wohnungslosen Personen und Haushalten gute Erfolge erzielt werden können, wenn grundlegende Voraussetzungen erfüllt sind. Kooperationen zur Bündelung von Maßnahmen der Wohnungsversorgung und sozialen Integration erfordern nicht nur einen hohen Koordinationsaufwand, sondern auch das Handling von Interessensgegensätzen bei den Kooperationspartnern und Kooperationspartnerinnen. Dabei stehen sich insbesondere gegenüber das Interesse der Kommunen, im Rahmen ihrer Verantwortung für die Daseinsvorsorge möglichst alle Haushalte, die bei ihrer Wohnungssuche auf Hilfe angewiesen sind, in dem örtlich verfügbaren belegungsgebundenen Wohnungsbestand unterzubringen, während die Wohnungsunternehmen unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten daran interessiert sind, ihre Wohnungen möglichst an eine „problemlose“ Mieterschaft zu vergeben, um Mietausfälle und Belastungen für die Hausgemeinschaften zu vermeiden. Geeignete Begleit- und Integrationshilfen, wie sie in den untersuchten Beispielen sozialer Wohnprojekte teils von den Kommunen selbst, aber auch von freien Trägern der Wohlfahrtspflege bereitgestellt wurden, haben sich daher als außerordentlich notwendig erwiesen, sowohl zum Interessenausgleich zwischen den Akteuren als auch zum Nutzen der Betroffenen, deren Lebensperspektiven



durch die Wiedergewinnung normaler Wohnverhältnisse grundsätzlich verbessert werden konnten (BBR 1998 und 2003).

Um Wohnungsnotfälle in dem erforderlichen Umfang in dauerhafte Wohnverhältnisse reintegrieren zu können, ist auf kommunaler Ebene – über einzelne soziale Wohnprojekte hinaus – eine breitere Anwendung kooperativer Vorgehensweisen notwendig. Auch hierfür gibt es erste Ansätze, deren Erfahrungen für die fachliche Weiterentwicklung und die weitere Verbreitung genutzt werden können.

Anhand von Fallstudien wurde untersucht, wie Kommunen, Wohnungsunternehmen und freie Träger der Wohlfahrtspflege zu Kooperationen im Interesse einer zielgruppenadäquaten Wohnungsversorgung zusammengefunden haben, wie die Beiträge der Partner und Partnerinnen definiert und die Aufgaben verteilt wurden, welche Probleme bei der Umsetzung auftreten und welche Erfolge die Handlungsansätze bei der Versorgung des fraglichen Personenkreises mit Wohnraum zeitigen. Ziel der Untersuchung war es, Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen und damit diejenigen Kommunen, die solche Kooperationsansätze bereits praktizieren, bei deren Weiterentwicklung zu unterstützen und weitere Kommunen zu solchen Vorgehensweisen zu ermutigen.

### 3.2.2 Teiluntersuchung „Hilfesystemforschung“ (GISS)

Im Rahmen der von GISS bearbeiteten „Hilfesystemforschung“ wurden die Auswirkungen der eingangs genannten Veränderungen auf das „Hilfesystem“ und die Wirkungsweisen der (lokal und regional sehr unterschiedlich) veränderten Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen genauer untersucht. Dabei sollte auch herausgearbeitet werden, welche neuen Organisationsformen zu einer strukturellen Verbesserung und Koordination des Hilfeangebots beitragen können. Einbezogen wurden dabei auch die Auswirkungen verschiedener gesetzlicher Veränderungen (im Bundessozialhilfegesetz, im Mietrecht bei den gesetzlichen Regelungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt), die bis zum Jahr 2002 erfolgt waren und die Wohnungsnotfallhilfe betrafen.

Zu den Neuorientierungen, die vor allem innerhalb des bestehenden Systems (oder der Systeme) von Hilfen in Wohnungsnotfällen eingefordert (vgl. u.a. Evers 1999, Ruhstrat 1999, Specht-Kittler 1997) und teilweise auch umgesetzt wurden, gehören ferner

- eine verstärkte „Rekommunalisierung“ der Hilfen,
- die Überwindung der überkommenen Separierung von Hilfen für Alleinstehende und Mehrpersonenhaushalte,
- eine geschlechtsdifferenzierte Ausrichtung der Hilfen,
- die bessere Integration aller notwendigen Hilfen in Wohnungsnotfällen,
- die Analyse, Bearbeitung und Überwindung von Schnittstellenproblemen mit anderen Hilfesystemen (wie Jugendhilfe, Suchtkrankenhilfe, Eingliederungshilfe oder Altenhilfe),
- die Festlegung des Angebotsbereichs und der Zielgruppen freier Träger der Wohnungslosenhilfe auf den Kernbereich der Wohnungsnotfallproblematik bzw. die Ausdehnung ihres Angebots auf darüber hinausgehende Dienstleistungen für einen breiteren Kreis von sozial und wirtschaftlich benachteiligten Personen,



- die Entwicklung und Verbreitung neuer Angebotsbereiche sowie
- die verstärkte Kooperation mit der Wohnungswirtschaft.

Die angeführten neueren Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf die Hilfen in Wohnungsnotfällen wurden vorrangig im ersten Arbeitsschritt dieser Schwerpunktuntersuchung analysiert.

Als ganz wesentliche Neuerung für die Hilfe in Wohnungsnotfällen kamen während der Laufzeit des Forschungsverbundes die geplante und ab 01.01.2005 vollzogene Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die damit verbundene Reform der Mindestsicherungssystem (Hartz IV<sup>1</sup>) als neue Themenstellung hinzu, deren absehbare Risiken für die Wohnungsnotfallproblematik und ihre Bearbeitung von der Hilfesystemforschung in allen drei Arbeitsschritten des Forschungsprogramms thematisiert und analysiert wurde.

Mit dem forcierten Abbau von Plätzen in institutionalisierten Sonderwohnformen (neben Obdachlosenunterkünften auch Plätze in stationären Einrichtungen und anderen Sonderwohnformen) für aktuell von Wohnungslosigkeit betroffene Personen ging der Ausbau persönlicher Hilfen in normalem Wohnraum einher. Dieser Paradigmenwechsel in der Praxis der Hilfe in Wohnungsnotfällen ist von hoher aktueller Bedeutung, nicht zuletzt deswegen, weil Ansätze, die einem Bedarf an persönlicher Hilfe durch intensivere, verbindliche und aufsuchende persönliche Unterstützungsdienstleistungen in normalem Wohnraum abdecken, mehr Effektivität und Effizienz versprechen. Die konkrete Ausgestaltung der persönlichen Hilfen in Wohnungen, bei Alleinstehenden und Wohngemeinschaften häufig auch als „betreutes Wohnen“ bezeichnet<sup>2</sup>, wurde im zweiten Arbeitsschritt der Hilfesystemforschung im Rahmen einer bundesweiten Erhebung analysiert.

Persönlicher Hilfe in Wohnungen für Haushalte mit Wohnungsnotfallproblematik kommt aber nicht nur im Rahmen der Reintegration (nach bereits erfolgtem Wohnungsverlust und Phasen der Wohnungslosigkeit), sondern auch im Rahmen der Prävention von drohenden Wohnungsverlusten eine steigende Bedeutung zu. In Städten, die sich um eine Effektivierung ihrer Präventionsarbeit bemühen, wird neben den notwendigen finanziellen Hilfsstrategien und Beratungsangeboten auch der Bedarf an persönlicher Hilfe und anderen Unterstützungsmaßnahmen zur Vermeidung von Wohnungsverlusten verstärkt in den Blick genommen. Es gilt, den Anteil von „Wiederholungsfällen“ unter den von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten gezielter zu reduzieren und damit die Nachhaltigkeit präventiver Interventionen zu verbessern. Alle Daten deuten darauf hin, dass parallel zum Rückgang aktuell wohnungsloser Haushalte und Personen die Zahl der bedrohten Wohnverhältnisse angestiegen ist. Auch für die Zeit nach Inkrafttreten der Hartz-IV-Reformen wird ein weiterer Anstieg der Zahl bedrohter Wohnverhältnisse prognostiziert. Die Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit war daher Gegenstand des dritten Arbeitsschrittes der Hilfesystemforschung.

<sup>1</sup> Am 9. Juli 2004 hat der Bundesrat das zentrale Gesetzespaket zur Arbeitsmarktreform verabschiedet: Hartz IV. Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurde ein Kernstück der Arbeitsmarktreform umgesetzt, die sich an die Empfehlungen der gleichnamigen Kommission unter Vorsitz von Peter Hartz anlehnt.

<sup>2</sup> In den Empfehlungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe „zur organisatorischen Gestaltung der ambulanten persönlichen Hilfe nach § 72 BSHG für Menschen in Wohnungen“ wird die Bezeichnung „betreutes Wohnen“ als zu starke Verengung der verschiedenen Unterstützungsformen in der Praxis abgelehnt und die Verwendung des Begriffes „ambulante persönliche Hilfe für Menschen in Wohnungen“ favorisiert (BAG Wohnungslosenhilfe 1998, S. 29).



Zentrale Fragestellungen im Untersuchungsschwerpunkt „Hilfesystem“ waren unter anderem:

- Welche Auswirkungen hat der Strukturwandel in der organisierten Hilfe in Wohnungsnotfällen (Gesamtspektrum der Hilfen) und welche neuen Organisationsformen können zu einer strukturellen Verbesserung und besseren Koordination des Hilfeangebotes beitragen?
- Wie ist für den Personenkreis mit Wohnungsnotfallproblematik die persönliche sozialarbeiterische Hilfe in Wohnungen organisiert und wie können Dauerhaftigkeit und Reichweite der Integration in normale Wohn- und Lebensverhältnisse durch eine optimierte Organisation dieser Hilfen verbessert werden?
- Wie effektiv und wie nachhaltig gelingt es den Präventionsstellen, drohende Wohnungslosigkeit zu vermeiden, in welchem Umfang sind die gleichen Haushalte wiederholt oder gar „immer wieder“ von Wohnungslosigkeit bedroht und wie kann es gelingen, die längerfristige Wirksamkeit präventiver Hilfen zu verbessern?

### 3.2.3 Teiluntersuchung „Zielgruppen- und Bedarfsforschung für eine integrative Wohnungs- und Sozialpolitik“ (GSF e. V.)

Kenntnisse zum quantitativen wie qualitativen Bedarf der Betroffenen - insbesondere aus deren Perspektive selbst - können als Grundlage für die Planung und Finanzierung von Maßnahmen genutzt werden. Daher waren auch die übergreifenden Fragestellungen der „Zielgruppen- und Bedarfsforschung“ (GSF e. V.) an den Lebenslagen von Männern und Frauen mit Wohnungsnotfallproblematik ausgerichtet und dies systematisch und in geschlechterdifferenzierter Weise. Nicht nur für die Frauen sondern auch für Männer wurde die Betroffenenperspektive eingeführt<sup>1</sup>. Die qualitative Analyse ist daher in ihren übergreifenden Themen zum einen auf die objektiven und subjektiven Erscheinungsformen und Ursachen der Wohnungsnotfallproblematik und ihre geschlechtsspezifische Differenzierung bezogen. Dazu gehören insbesondere

- das Zusammenwirken individueller und struktureller Faktoren bei der Entstehung des Wohnungsnotfalls und
- die Charakterisierung der Lebensverhältnisse und der Handlungsmöglichkeiten bzw. -grenzen von Frauen und Männern im Wohnungsnotfall im Kontext des Lebenslagenansatzes.

Zum anderen ging es darum, die Lösungsansätze der Betroffenen selbst herauszuarbeiten und daran anknüpfend die unterschiedlichen Angebote zu ihrer Unterstützung wie z. B. wirtschaftliche Hilfen, geschützte Marktsegmente oder persönliche Hilfe aufeinander zu beziehen und zu vernetzen. Das waren u. a.:

- die Charakterisierung der Eigeninitiativen und ihrer Reichweite in Bezug auf eine erfolgreiche Bearbeitung des Wohnungsnotfalls vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Erfahrungen mit Hilfeangeboten,

<sup>1</sup> Einzelheiten dazu siehe I Allgemeiner Teil, Abschn. 2.3.



- die Präzisierung von Möglichkeiten und Defiziten einer dauerhaften Versorgung mit Wohnraum und
- die Anforderungen an Inhalte und Organisation des Hilfesystems (zur Prävention und Integration).

Da vom methodischen Ansatz her Einzelinterviews geführt wurden, gehörten zur unmittelbaren Zielgruppe der Untersuchung Männer und Frauen als einzelne Personen. Diese waren jedoch nicht zwangsläufig allein stehend, sondern lebten zum Zeitpunkt des Interviews in unterschiedlichen sozialen Beziehungen in Ein- oder Mehrpersonenhaushalten, d. h. alleine, in Partnerschaft, mit Kindern und ohne Kinder.

Die Fragestellungen waren fokussiert auf:

- die subjektiven und objektiven Erscheinungsformen und Ursachen der Wohnungsnotfallproblematik in ihren geschlechtsspezifischen Dimensionen,
- die subjektiven und objektiven Deutungsmuster ihrer „Lebenslage“ durch die Betroffenen im sozialen Kontext und ihre Erwartungen an institutionalisierte – gesellschaftliche – Unterstützung, die sie daraus ableiten, und
- die subjektiven und objektiven Handlungsmöglichkeiten in Bezug auf ihre persönlichen, sozialen und kognitiven Ressourcen zur Wiedergewinnung ihrer familiären/sozialen und wirtschaftlichen Eigenständigkeit.

Auf der Grundlage der subjektiven Deutungsmuster wurden im Kontext des Lebenslagenansatzes:

- die spezifischen Lebenslagen der betroffenen Männer und Frauen beschrieben und geschlechtsdifferenziert bestimmt und die sie charakterisierenden Faktoren analysiert mit dem Ziel, aus der Perspektive der Betroffenen den auf die Spezifik der Lebenslagen bezogenen Unterstützungsbedarf zu ermitteln;
- die beruflichen und familiären Existenzgrundlagen beschrieben und die subjektiven und objektiven Handlungsspielräume und –grenzen in Bezug auf die Wiedergewinnung einer wirtschaftlich und sozial eigenständigen Existenz untersucht, mit dem Ziel, die eigenen Ressourcen mit geeigneten Maßnahmen zu ergänzen und zu erweitern.





## II Zusammenführung der Ergebnisse

### II A Ergebnisse aus den Projekten der beteiligten Institute



**Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Darmstadt**

Iris Behr, Dr. Dominique C. Freise, Ulrike Hacke, Dr. Ilona Mühlich-Klinger, Dr. Heinz Sautter, Gisela Schuler-Wallner, Dr. Rudi Ulbrich, Dr. Uwe Wullkopf

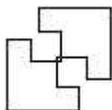
**Grundlagen für eine Politik zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen**



**Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V., Bremen**

Volker Busch-Geertsema, Jürgen Evers, Dr. Ekke-Ulf Ruhstrat

**Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des „Hilfesystems“ in Wohnungsnotfällen (Hilfesystemforschung)**



**Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung, Frankfurt am Main**

Dr. Uta Enders-Drägässer, Dr. Jörg Fichtner, Dr. Brigitte Sellach

**Zielgruppen- und Bedarfsforschung für eine integrative Wohnungs- und Sozialpolitik**





## **1 Zusammenfassung der Ergebnisse des Instituts Wohnen und Umwelt: Grundlagen für eine Politik zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen**

### **1.1 Rahmenbedingungen der Wohnungsversorgung ökonomisch und sozial Benachteiligter in historischer Perspektive<sup>1</sup>**

#### **1.1.1 Zur Bestimmung von Wohnungen und Haushalten in den alten Bundesländern**

Zu einer ersten Charakterisierung der Wohnungsmarktsituation und der Wohnungsversorgung wird üblicherweise ein Vergleich zwischen dem Wohnungsbestand und der Zahl der Haushalte vorgenommen.

Zum Wohnungsbestand liefert das Statistische Bundesamt unterschiedliche Angaben. Einerseits werden alljährlich Fortschreibungsergebnisse veröffentlicht, die allerdings überhöht sind, weil zwar die Wohnungszugänge durch die Bautätigkeitsstatistik (weitgehend) vollständig erfasst werden können, die Wohnungsabgänge aus methodischen Gründen aber nur zu einem kleinen Teil. Andererseits ergeben sich auch aus den in unregelmäßigen Abständen durchgeführten Wohnungsstichproben und Wohnungserhebungen im Rahmen des Mikrozensus Auskünfte zum Wohnungsbestand. Diese Stichproben basieren auf einem Auswahl-satz von einem Prozent, der in der Praxis jedoch nie ganz erreicht worden ist. Die bis 1987 übliche Hochrechnung der Rohzahlen mit einem (durchweg) einheitlichen Faktor von 100 führte deshalb zu einem zu niedrigen Wohnungsbestand. Seitdem wird ein differenziertes Hochrechnungsverfahren angewendet, das sich an der Wohnungsbestandsfortschreibung orientiert, aus diesem Grunde aber genau in die entgegengesetzte Richtung einer Überschätzung der Wohnungszahlen tendiert. Wirklich verlässlich sind allein die Informationen zum Wohnungsbestand in den Gebäude- und Wohnungszählungen, die jedoch nur 1968 und 1987 für das frühere Bundesgebiet und 1995 für die neuen Bundesländer zur Verfügung stehen. Anhand eines Vergleichs dieser Angaben mit den Fortschreibungs- und Stichprobenergebnissen wurde ein Korrekturverfahren entwickelt, um damit eine der Realität wahrscheinlich eher entsprechende Zeitreihe über die Entwicklung des Wohnungsbestandes zu konstruieren.

Die verfügbaren Angaben über die Zahl der Haushalte sind nicht weniger unsicher. Ein Vergleich zwischen den beiden Volkszählungen 1970 und 1987 zeigt, dass sich die Einwohnerzahl kaum merklich erhöht hat. Sehr viel stärker als die Bevölkerung hat aber die Zahl der Haushalte in den alten Bundesländern zugenommen. Das bedeutet, dass im Zeitablauf die Personenzahl je Haushalt deutlich zurückgegangen ist, und zwar von 2,74 auf 2,35. Bis 2004 war laut Mikrozensus ein weiterer Rückgang auf 2,13 zu verzeichnen. Die Angaben im Mikrozensus sind allerdings nicht so einfach für einen Vergleich mit den Wohnungszahlen zu verwenden. Einerseits mussten Korrekturen hinsichtlich der Zweitwohnsitze vorgenommen werden, andererseits waren Abweichungen der Haushaltsgrößenstruktur in den Mikrozensusdaten gegenüber den Volkszählungsergebnissen zu berücksichtigen. Als besondere Schwierigkeit trat hinzu, dass der Mikrozensus unterschiedliche Haushaltszahlen liefert: Die Anpassung der Rohdaten an die Bevölkerungsfortschreibung im Standardprogramm des

---

<sup>1</sup> Der detaillierte Bericht zu diesem Untersuchungsteil ist zur Zeit noch in Bearbeitung.



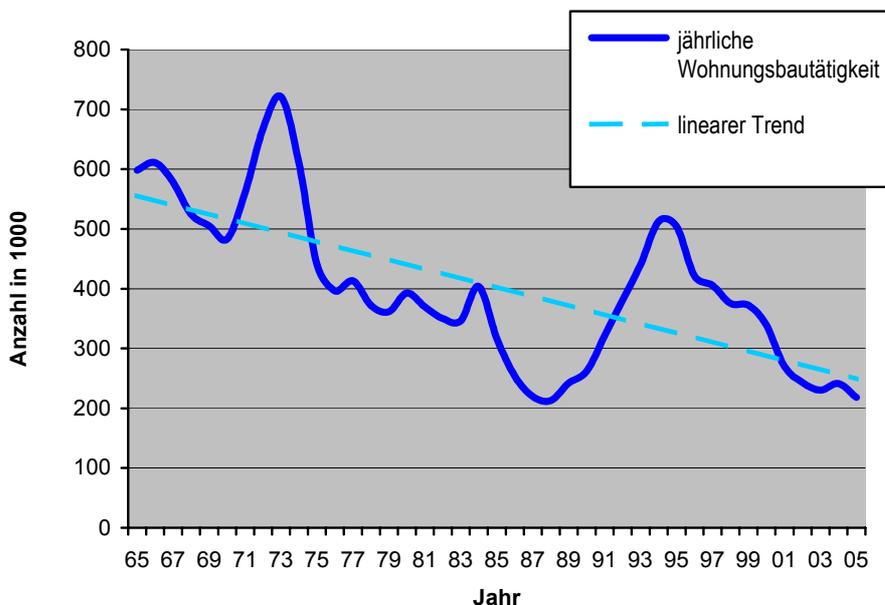
Mikrozensus führt zu wesentlich höheren Angaben als die Anpassung an die Wohnungsbestandsfortschreibung im Ergänzungsprogramm des Mikrozensus Wohnsituation der Haushalte. Die Unterschiede sind im Zeitverlauf immer größer geworden, sie belaufen sich inzwischen schon auf mehrere Millionen und haben erhebliche Konsequenzen für die Beurteilung der Wohnungsversorgung und der Wohnungsmarktsituation, zum Beispiel hinsichtlich der Bedeutung der Leerstände und der Wohnsituation der Haushalte in Untermietverhältnissen.

Auf der Grundlage der zehnten fortgeschriebenen Bevölkerungsvorausschätzung ist nach der mittleren (fünften) Variante bis etwa 2020 mit einer weiteren Zunahme der Zahl der Haushalte zu rechnen. 2050 läge nach dieser Variante die Haushaltszahl etwa auf dem Niveau von 2002. Daraus lässt sich folgern, dass von der vergangenen und wohl auch der zukünftigen Haushaltsentwicklung her die Zeichen durchaus nicht in der Stärke auf Entspannung stehen wie dies oft in der öffentlichen Diskussion wahrgenommen wird.

### 1.1.2 Zeitliche Entwicklung von Haushalten und Wohnungen und Beurteilung der Wohnungsmarktlage in Westdeutschland

Für den Fortschritt der Wohnungsversorgung ist auf der Angebotsseite die Wohnungsbautätigkeit von entscheidender Bedeutung. Bereits seit Mitte der 1960er Jahre folgt sie in den alten Bundesländern einem deutlich nach unten gerichteten Trend, mit Abweichungen in Folge von Baubooms 1971 bis 1973 und 1988 bis 1995. Unterschreitungen des Trends waren 1984 bis 1988 und ab 2001 zu verzeichnen.

Abb. 1: Entwicklung der Wohnungsbautätigkeit im früheren Bundesgebiet



Quelle: Statistisches Bundesamt (Bautätigkeitsstatistik), Berechnungen des IWU

Im Anbetracht der Veränderungen der steuerlichen Rahmenbedingungen und des Förderungsvolumens in den vergangenen Jahren und den in vielen Regionen zunehmenden



Markt- und Standortrisiken von Wohnungsbauinvestitionen rechnen wir in Zukunft auf kurze und mittlere Sicht nicht mit einer Wohnungsneubautätigkeit deutlich oberhalb des dargestellten Trends. Nur bei einer erheblichen Zunahme der Einkommenserwartungen bei einer bedeutenden Zahl der Haushalte könnte eine deutliche Belebung der Bautätigkeit initiiert werden.

Aus der Gegenüberstellung der Veränderungen in der Haushalts- und Wohnungszahl lässt sich ablesen, dass in allen Jahren von 1965 bis 1978 nach Berücksichtigung der Wohnungsabgänge der Wohnungszugang über der Zunahme der Haushalte lag. Daraus folgte eine stetige Verbesserung der Wohnungsversorgung, so dass ab 1976 rechnerisch sogar geringfügig mehr Wohnungen zur Verfügung standen als es Haushalte gab. Dieser günstige Zustand hielt auch im öffentlichen Bewusstsein bis Anfang der 1980er Jahre an. Obwohl sich für Westdeutschland insgesamt die Wohnungsversorgungssituation zunächst noch kaum verschlechtert hatte, setzte dann aber in Öffentlichkeit und Wissenschaft eine breite Diskussion über eine neue Wohnungsnot ein. Noch irritierender: Ab Mitte der 1980er Jahre wandelte sich in Folge eines starken Haushaltszuwachses, der über dem jährlichen Zugang an Wohnungen lag, der kleine rechnerische Wohnungsüberschuss rasch wieder in ein Wohnungsdefizit. Trotzdem wurde die Diskussion durch Klagen der Wohnungswirtschaft über die Unvermietbarkeit von Wohnungen dominiert. Sowie die Unternehmen ihre Mietpreise an die Marktlage angepasst hatten, konnten die Leerstände allerdings rasch abgebaut werden.

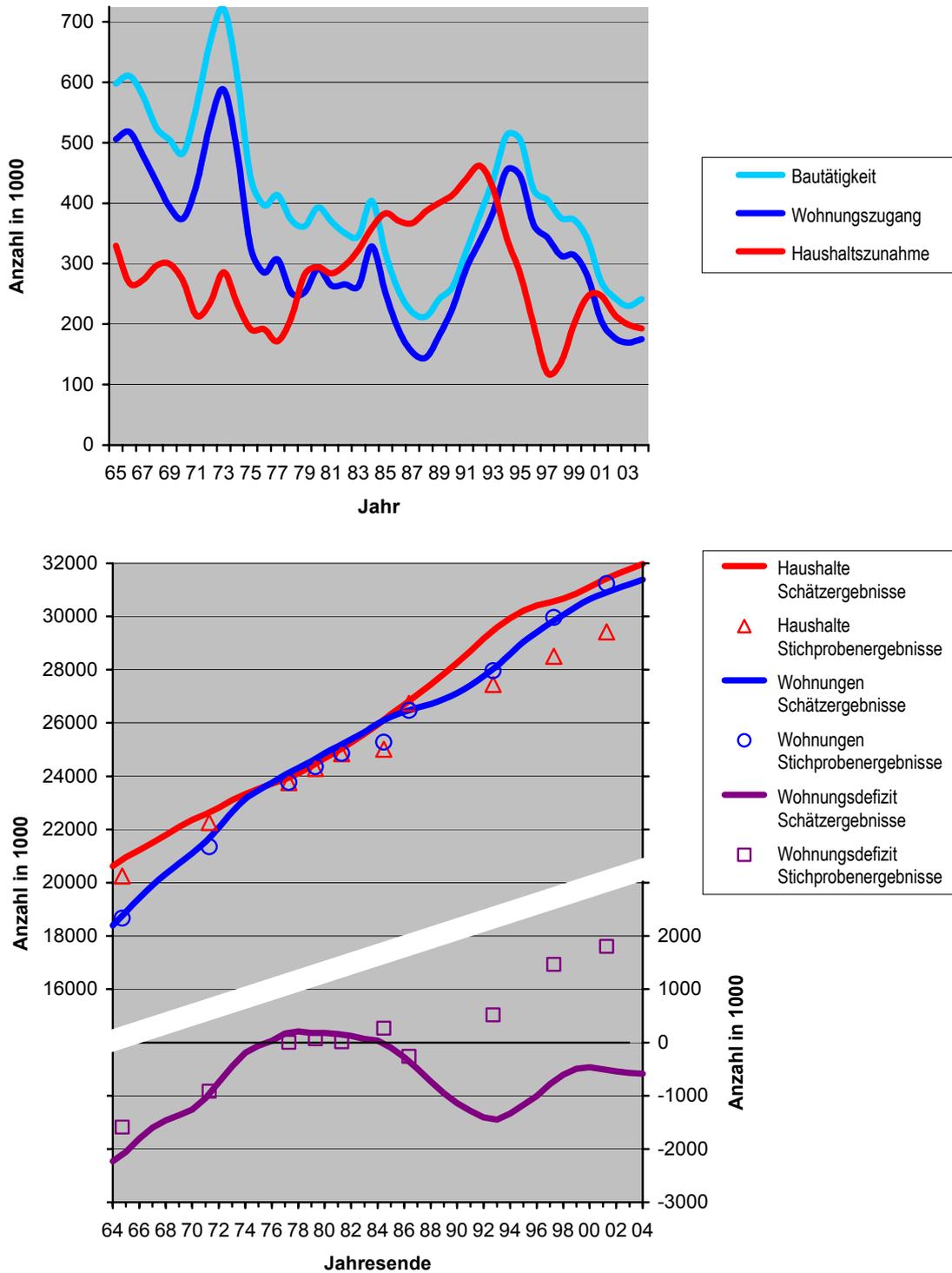
Das Wohnungsdefizit in den alten Ländern vergrößerte sich sodann ab Ende der 1980er Jahre ganz enorm durch einen einkommensbedingten Anstieg der Nachfrage nach Wohnungen, einen Nachfrageschub durch das Hereinwachsen geburtenstarker Jahrgänge in das haushaltsbildende Alter und durch die Aus- und Übersiedlungen in Folge der Vereinigung. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre baute es sich allmählich wieder ab, ohne allerdings ganz zu verschwinden. 2002 errechnete sich aus den Angaben in der Ergänzungserhebung des Mikrozensus ein Wohnungsüberschuss im früheren Bundesgebiet von 1,8 Mill. Nach Vornahme der vorn angeführten Korrekturen ist jedoch ein rechnerisches Wohnungsdefizit von 500 000 zu veranschlagen. Über diesen Unterschied von 2,3 Mill. wurde das Statistische Bundesamt vom IWU hingewiesen. Die Berechnungen des IWU wurden vom Statistischen Bundesamt nicht in Zweifel gezogen. In Abbildung 2 sind diese Zusammenhänge grafisch dargestellt worden.

Was die Leerstände betrifft, so ergibt sich nach den Berechnungen des IWU eine Leerstandsquote in den alten Bundesländern von 2,6 v.H.. Die Differenz zum rechnerischen Wohnungsdefizit in Höhe von 1,6 v.H. erklärt sich durch die Untermietverhältnisse.

In Zukunft werden auf das gesamte frühere Bundesgebiet aggregierte Aussagen über Wohnungsdefizite und Leerstände immer weniger aussagekräftig sein. Regionen mit hohen und sogar wachsenden Wohnungsdefiziten werden andere Regionen mit erheblichen und wachsenden Wohnungsleerständen gegenüberstehen.



Abb. 2: Bautätigkeit, Wohnungen und Haushalte, Wohnungsdefizit



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWU



### 1.1.3 Wohnungsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern

In den neuen Ländern gab es von vornherein einen Überschuss der Zahl der Wohnungen über die Zahl der Haushalte. Es gab und gibt allerdings auch hier sehr große Schwierigkeiten, diesen Überschuss genau zu messen.

Insbesondere war die Wohnungsstatistik der DDR extrem mangelhaft, die Zahl der vorhandenen Wohnungen wurde beispielsweise durch Einbeziehung nicht mehr bewohnbarer Altbauten falsch dargestellt. Erst mit der 1995 durchgeführten Gebäude- und Wohnungszählung ergab sich ein schlüssigerer Überblick über die tatsächlich vorhandenen Wohnungsbestände. Ausgehend hiervon ist nach IWU-Schätzungen der gesamte Wohnungsbestand von 7 Mill. im Jahre 1990 auf 7,7 Mill. im Jahre 2002 gewachsen. Dabei wurden die Angaben des Statistischen Bundesamtes in der Wohnungsfortschreibung durch Wohnungen in Wohnheimen und sonstige Wohneinheiten ergänzt, andererseits durch statistisch nicht erfasste Wohnungsabgänge reduziert.

1995 betrug der Wohnungsüberschuss in den neuen Ländern 380 000 Wohnungen, nach Schätzungen des IWU stieg diese Zahl 1998 auf gut 600 000 Wohnungen, bis 2003 sank sie wieder deutlich unter 500 000 (vgl. Abbildung 3a).

Ausgehend hiervon wurde die Zahl der Leerstände und der Untermieterhaushalte simultan geschätzt (vgl. Abbildung 3b). Die höchste Zahl der unbewohnten Wohnungen gab es demnach 1998 - 2000 mit gut 750 000, seitdem geht diese Zahl zurück (2003 etwa 700 000). Die Leerstandsquote in den neuen Ländern beträgt demnach gegenwärtig etwa 9 v.H.. Diese Berechnungen wurden veröffentlicht<sup>1</sup> und von Teilen der Wohnungswirtschaft kontrovers diskutiert<sup>2</sup>, da diese bislang von weit über 1 Mill. Wohnungen ausgegangen war. Das IWU sieht jedoch keinen Anlass, von seinen Berechnungsmethoden und Ergebnissen Abstand zu nehmen, denn mittlerweile scheint sich doch die Einsicht durchzusetzen, daß die Angaben des Statistischen Bundesamtes zu den Leerständen recht zweifelhaft sind.<sup>3</sup> Mit andersartigen Erhebungsmethoden kommt das empirica Institut übrigens empirisch zu fast gleichlautenden Erkenntnissen<sup>4</sup> wie das IWU aufgrund seines theoretisch-logischen Rasonnements.

Für die nahe und mittlere Zukunft ist mit einem weiteren Rückgang der Wohnungsleerstände in Ostdeutschland zu rechnen. Unabhängig davon bleibt zu fragen, ob der vorhandene Bestand nach allen Kriterien so marktgerecht ist, dass auf Wohnungsneubau weitgehend verzichtet werden könnte.

<sup>1</sup> Vgl. vhw Forum Wohneigentum 3 / Juni-Juli 2004 und 5 / Okt.-Nov. 2004.

<sup>2</sup> Vgl. vhw Forum Wohneigentum 4 / Aug.-Sept. 2004.

<sup>3</sup> Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 22. Mai 2005, Nr. 20: Keiner weiß, wie viele Wohnungen leer stehen.

<sup>4</sup> Vgl. [www.empirica-institut.de](http://www.empirica-institut.de), Wohnungsmarktübersicht 1/3, Techem-empirica-Leerstandsindex



Abbildung 3a: Entwicklung von Wohnungen und Haushalten in Ostdeutschland

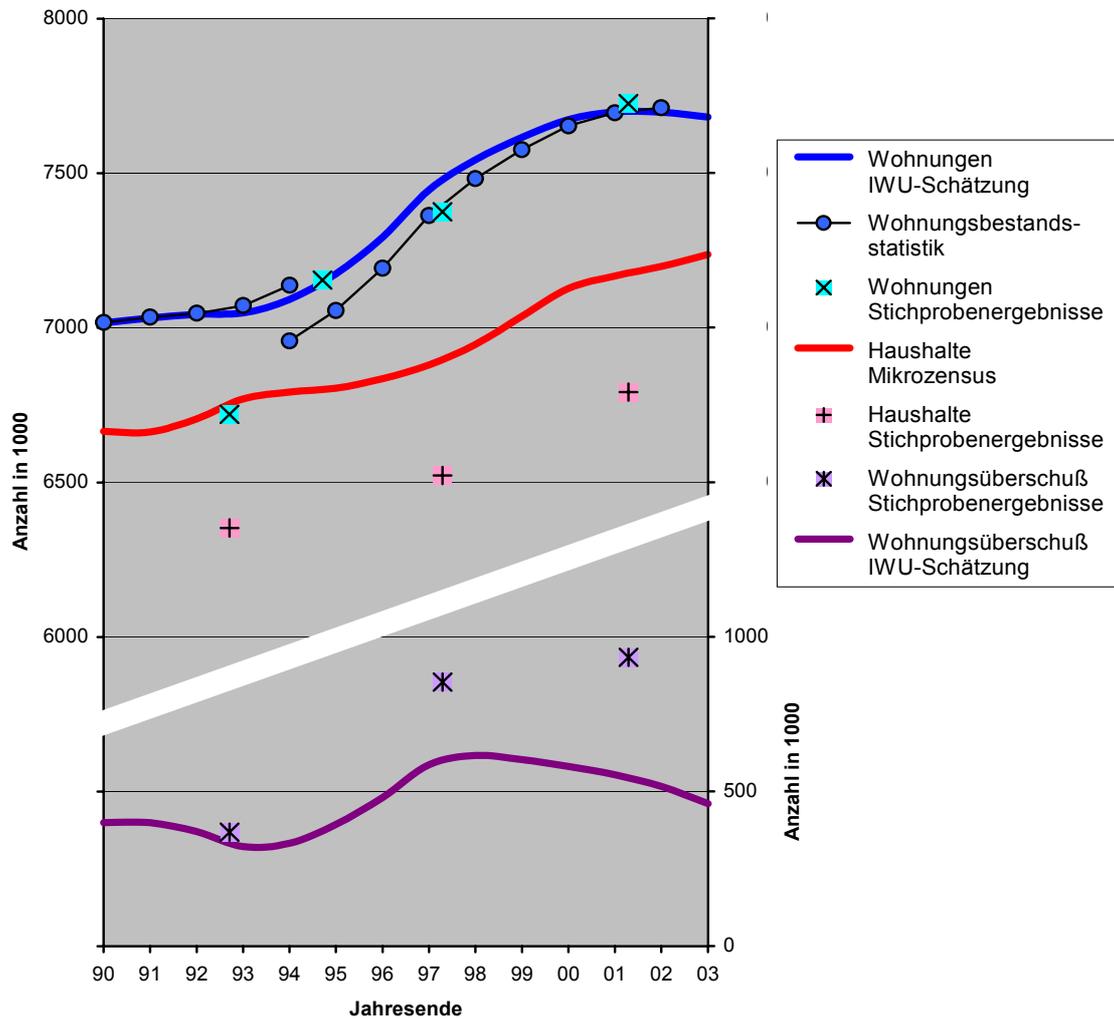
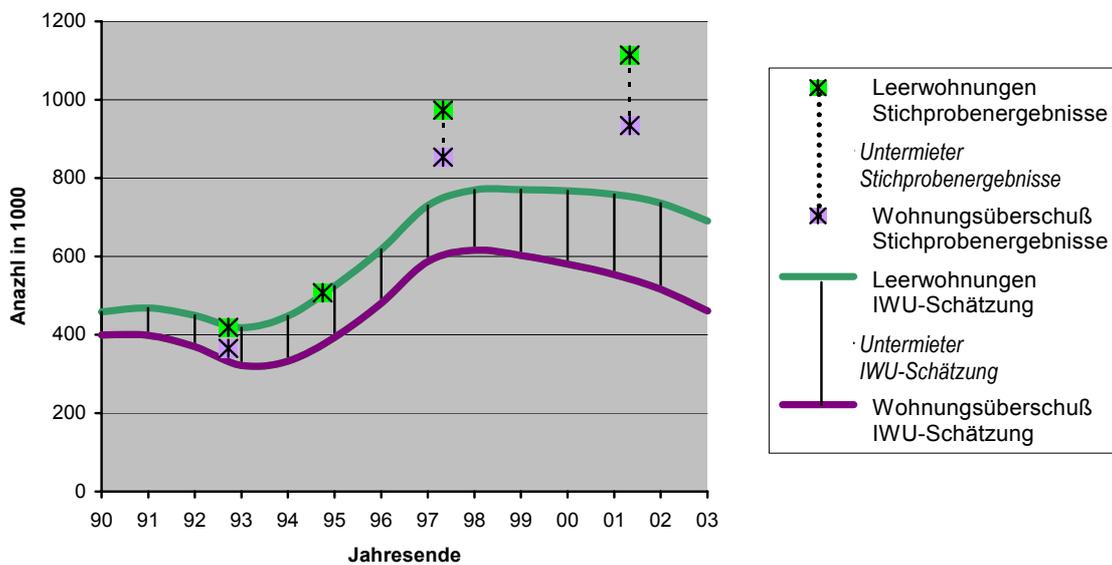


Abbildung 3b: Leerstehende Wohnungen und Zahl der Untermieter in Ostdeutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWU



## 1.2 Strukturen der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

### 1.2.1 Klassifizierung nach sozio-ökonomischen Merkmalen

Folgende Zielgruppen der Wohnungspolitik nach sozio-ökonomischen Merkmalen wurden untersucht:

- Junge Familien (Ehepaare mit Bezugspersonen unter 35 Jahren mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren)
- Kinderreiche Familien (Ehepaare mit 3 oder mehr Kindern unter 18 Jahren)
- Alleinerziehende (mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren)
  - weiblich
  - männlich
- Ausländer mit Kindern (Haushalte mit nichtdeutscher Bezugsperson)
- Junge Einpersonenhaushalte (Haushalte mit einer Person unter 25 Jahren)
  - weiblich
  - männlich
- ältere Menschen mit niedrigem Einkommen
- Arbeitslose/Sozialhilfeempfänger.

Die Gesamtzahl der Zielgruppenhaushalte hat sich in den alten Ländern von 1978 bis 2002 von 5,61 auf 6,26 Mill. erhöht, ihr Anteil an allen Haushalten ist aber von 23,7 v.H. auf 21,3 v.H. zurückgegangen. 1978 wurden die Zielgruppen noch sehr stark von den jungen Familien und den armen Alten dominiert, die Anteile von 32 bzw. 22 v.H. auf sich vereinigten. Bis 2002 sanken diese auf je 18 v.H.. Dagegen hat sich die Bedeutung der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger und unter den Zielgruppenhaushalten ganz außerordentlich von 5 v.H. (damals noch ohne Arbeitslose, die 1978 nicht gesondert erhoben worden sind) auf 27 v.H. vergrößert. Merklich angestiegen ist auch der Anteil der Ausländer mit Kindern und der Alleinerziehenden, etwas weniger stark der Anteil der jungen Einpersonenhaushalte. Deutlich rückläufig war das Gewicht der kinderreichen Familien, vor allem von 1978 bis 1993.

### 1.2.2 Klassifizierung nach Einkommensverhältnissen

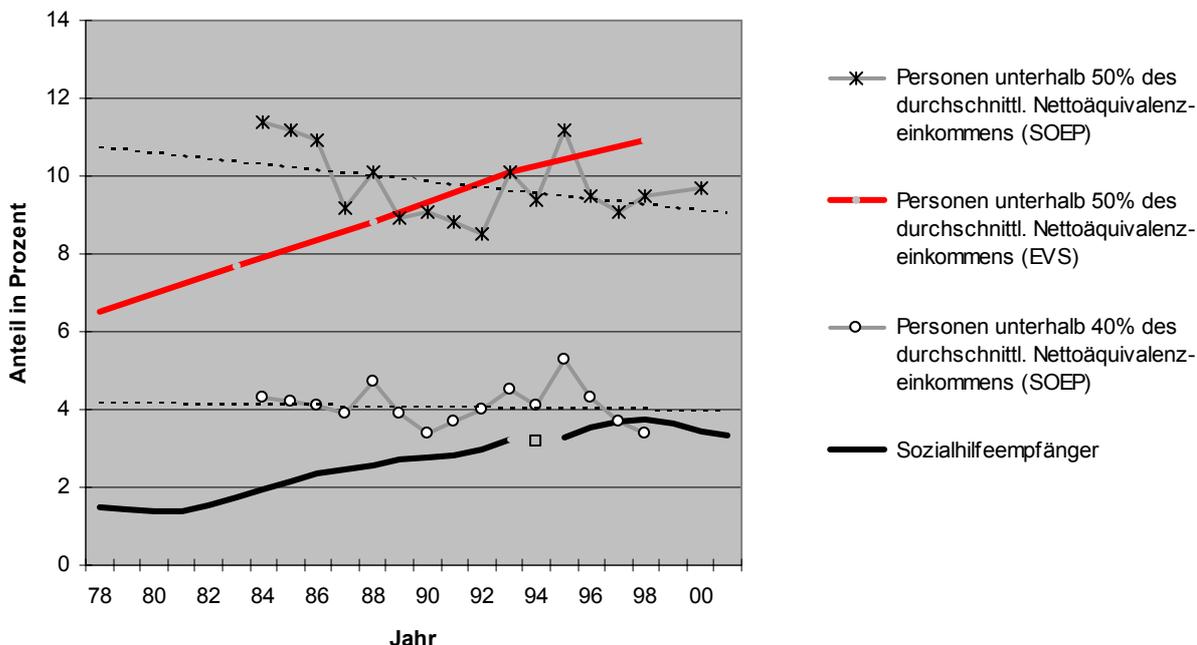
In der wissenschaftlichen Verteilungsdiskussion hat sich inzwischen die Bildung einer Äquivalenzeinkommensverteilung zur Eingrenzung der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich weitgehend etabliert. Die bestehenden Ansätze sind aber zumindest mit drei gravierenden Problemen behaftet, die ihre Verwendung in diesem Projekt nicht angeraten erscheinen lassen:

- Es gibt eine Vielzahl von Äquivalenzzahlen, von denen keine objektive Gültigkeit für sich beanspruchen kann, mit ganz unterschiedlichen Ergebnissen über die Zahl und die Struktur der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich.
- Die Äquivalenzskalen werden stets einheitlich auf das gesamte Einkommensspektrum angewendet. Dies erzeugt besonders große Schwierigkeiten bei der Bewertung der Einkommen von Haushalten mit unterschiedlicher Personenzahl.
- Die Armutsgrenze bleibt im Zeitverlauf unverändert (z.B. 50 v.H. des durchschnittlichen Äquivalenzeinkommens aller Haushalte), auch wenn sich die Lebenshaltungskosten



der Haushalte in unterschiedlichen Einkommenssituationen stark verändert haben sollten (etwa durch einen nachhaltigen Anstieg der Mieten).

Abb. 4: Anteil der Personen im früheren Bundesgebiet im Niedrigeinkommensbereich nach verschiedenen Abgrenzungen (alte OECD-Skala)



Quelle: Erster Armutsbericht der Bundesregierung, SOEP, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWU

Durch die Sozialhilfe (und ab 2005 die Leistungen nach SGB II) werden auch die Wohnkosten der Empfängerhaushalte ausgeglichen, und diese haben sich in der Vergangenheit in Westdeutschland weit überproportional entwickelt. Angesichts dessen wurde vom IWU eine zeitlich und mit der Einkommenshöhe variierende Skala unter Einbeziehung der Wohnkosten entwickelt. Durch die Aufnahme der Wohnkosten wurde nicht nur der weitaus höhere Anstieg dieser Komponente im Vergleich zu den übrigen Lebenshaltungskosten berücksichtigt, sondern auch deren enorme regionale Unterschiede. Es wurde allerdings nicht die tatsächlich gezahlte Miete zu Grunde gelegt, sondern eine Normmiete, die das oberste Drittel der tatsächlich gezahlten Mieten unberücksichtigt lässt, und auch beim Wohnflächenkonsum Obergrenzen setzt. Die übrigen Konsumaufwendungen wurden auf das 1,5fache der Sozialhilfesätze (Eckregelsatz) festgelegt. Bei Mehrpersonenhaushalten wurden Abschläge zur Berücksichtigung von Ersparnissen durch gemeinsamen Konsum vorgenommen.

Seit 1978 hat sich die nach dem Niedrigeinkommenskonzept berechnete Zahl der betroffenen Haushalte von 2,95 Mill. auf 4,3 Mill. (2002) erhöht. Das bedeutet einen Anstieg um 45 v. H.. Der Anteil der Wohnungsinhaberhaushalte mit niedrigem Einkommen stieg von 12,4 v.H. auf 14,6 v.H. Ursächlich dafür ist, dass sich die tatsächlichen Einkommen der Haushalte weniger erhöht haben als die Grenzen, durch die geringe Einkommen definiert werden. Bis 2002 sind die Durchschnittseinkommen der Haushalte um 110 v.H. gestiegen. Für die Niedrigeinkommensgrenzen errechnete sich dagegen eine Zunahme um annähernd 130 v.H. Der geringere Anstieg (um 90 v.H.) des auf der Entwicklung der Regelsätze in der Sozialhilfe



basierenden Bestandteils wird durch den weit überproportional gestiegenen Mietenteil (um 200 v.H.) mehr als kompensiert.

In den neuen Bundesländern liegt die Niedrigeinkommensquote mit 21 v.H. um die Hälfte höher als im früheren Bundesgebiet. Hierin kommt das niedrigere Einkommensniveau der Haushalte in Ostdeutschland zum Ausdruck. Aber auch der Anstieg der Betroffenenzahl war seit Mitte der 1990er Jahre ausgeprägter, bedingt vor allem durch den stärkeren Anstieg der Mieten.

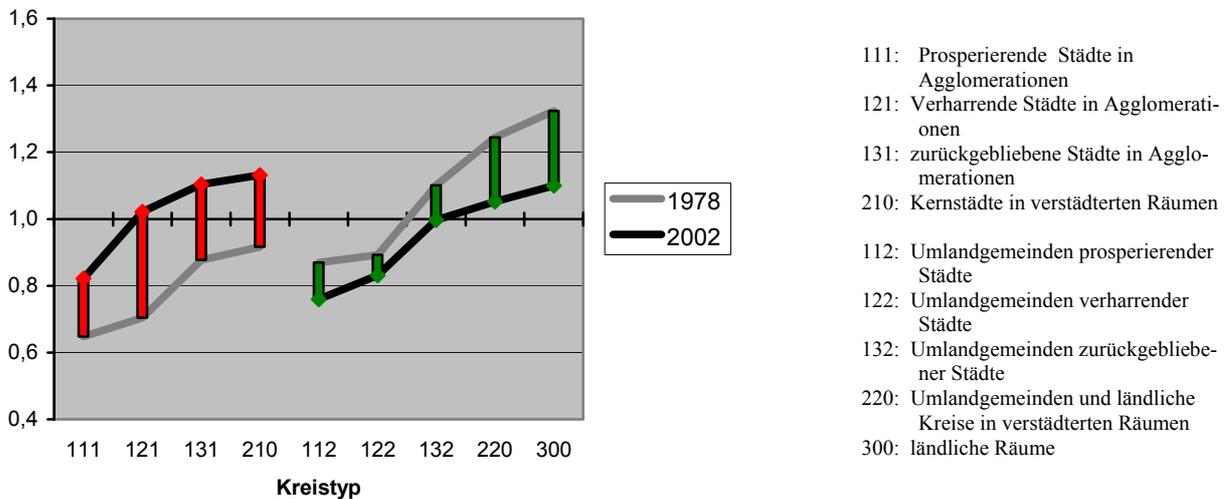
Die Zusammensetzung der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich unterscheidet sich deutlich von den übrigen Haushalten. Zwar hat sich mit der fortgesetzten Verkleinerung der Haushaltsgröße auch unter den einkommensschwächeren Haushalten der Anteil mit großer Personenzahl verringert. Mit fast 9 v. H. ist das Gewicht der Familien mit 5 oder mehr Personen aber immer noch mehr als doppelt so hoch wie unter den übrigen Haushalten. Unterrepräsentiert unter den Niedrigeinkommensbeziehern sind vor allem Zweipersonenhaushalte.

Haushalte mit niedrigem Einkommen sind in den Städten überrepräsentiert, am wenigsten in den prosperierenden Zentren der Ballungsgebiete, am meisten in den Städten außerhalb der Agglomerationen. Im Umland der Städte wohnen Niedrigeinkommensbezieher dagegen zu deutlich unterdurchschnittlichen, auf dem Lande zu etwa durchschnittlichen Anteilen. In den Städten liegt die Quote der Niedrigeinkommensbezieher um bis zu einem Viertel über dem Bundesdurchschnitt, außerhalb der Städte bis zu einem Fünftel darunter. In der Sozialhilfestatistik wird eine noch größere Konzentration der Armut auf die Städte nachgewiesen. Beim Vergleich mit diesen Angaben ist zu berücksichtigen, dass Sozialhilfe fast ausschließlich von Mietern bezogen wird (weniger als 1 v.H. sind Eigentümer der von ihnen bewohnten Wohnung), während im Niedrigeinkommenskonzept auch den Eigentümern ein fiktiver Mietanteil zugerechnet wird und sie deshalb häufiger mit zu den Betroffenen zählen. 2002 hatten sie einen Anteil an allen Niedrigeinkommensbeziehern von 23 v. H.. Bezieht man nur die Mieter in die Berechnung ein, ergibt sich eine ganz ähnliche Regionalstruktur der Niedrigeinkommenspopulation wie in der Sozialhilfestatistik.

Seit 1978 ist die Konzentration der weniger kaufkräftigen Haushalte in den Städten Deutschlands überaus deutlich angestiegen (vgl. die Richtung der roten Pfeile in Abbildung 5), während der Anteil der betroffenen Haushalte außerhalb der Städte im Zeitablauf abgenommen hat (Richtung der grünen Pfeile). Generell weisen die Städte jetzt einen höheren Anteil an Niedrigeinkommensbeziehern auf als ihr Umland, während die Struktur 20 Jahre vorher noch umgekehrt war. Eine Änderung dieser Tendenz lässt sich bisher nicht ausmachen.



Abb. 5: Konzentration der Niedrigeinkommensbezieher im früheren Bundesgebiet nach Kreistypen 1978 und 2002



- 111: Prosperierende Städte in Agglomerationen
- 121: Verharrende Städte in Agglomerationen
- 131: zurückgebliebene Städte in Agglomerationen
- 210: Kernstädte in verdichteten Räumen
- 112: Umlandgemeinden prosperierender Städte
- 122: Umlandgemeinden verharrender Städte
- 132: Umlandgemeinden zurückgebliebener Städte
- 220: Umlandgemeinden und ländliche Kreise in verdichteten Räumen
- 300: ländliche Räume

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWU

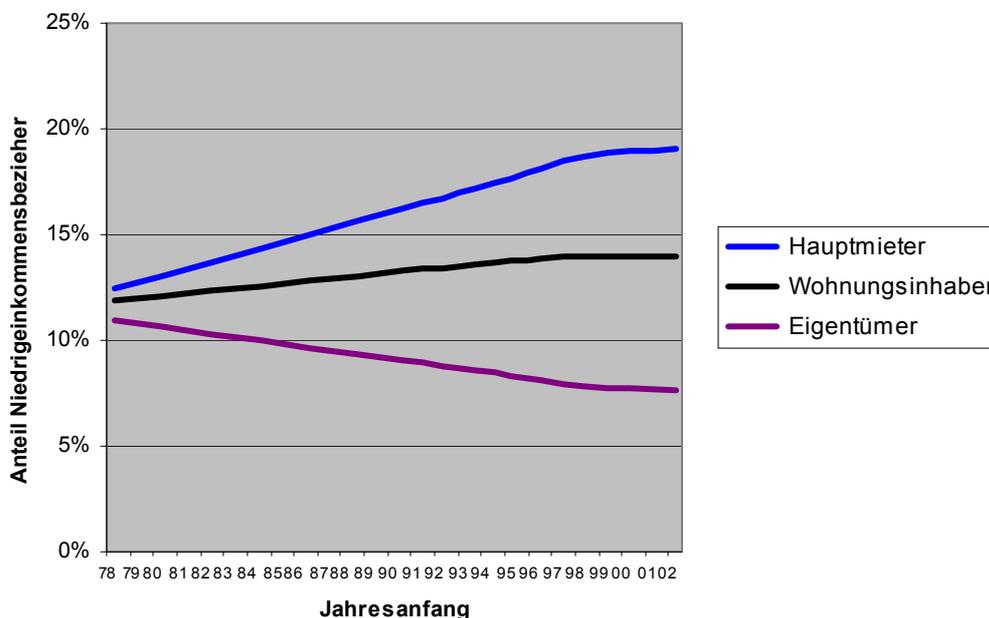
Von den Zielgruppen sind junge Einpersonenhaushalte und Ausländer mit Kindern sowie Arbeitslose/Sozialhilfeempfänger in den Städten überrepräsentiert. Ausländer besonders stark in den prosperierenden Städten, Arbeitslose/Sozialhilfeempfänger eher in den verharrenden und zurückgebliebenen Städten, junge Einpersonenhaushalte dagegen bevorzugt in den Kernstädten der verdichteten Räume. Umgekehrt sind junge Familien, kinderreiche Familien und arme Alte in den Städten – vor allem in den prosperierenden und auch in den verharrenden Städten der Agglomerationen – unterrepräsentiert, in den ländlichen Räumen außerhalb der Ballungsgebiete aber überdurchschnittlich vertreten. Alleinerziehende sind regional relativ gleichmäßig verteilt. In den Städten sind sie etwas häufiger anzutreffen als außerhalb. Das gilt vor allem für Alleinerziehende mit einem Kind. Im Zeitablauf lassen sich kaum Veränderungstendenzen erkennen.

Für Mieter und Eigentümer haben sich seit 1978 die Anteile, zu denen die Haushalte nur über niedrige Einkommen verfügen konnten, gänzlich abweichend voneinander entwickelt. (vgl. Abb. 6). Während bei den Eigentümern ein kontinuierlicher Rückgang von 10,9 v.H. auf 7,6 v.H. zu verzeichnen war, ergab sich für Hauptmieter ein deutliches Wachstum auf 19,1 v.H. Bei einem Anstieg der Niedrigeinkommensgrenzen für Eigentümer und Mieter in ähnlicher Größenordnung haben sich die Durchschnittseinkommen der Eigentümer erheblich stärker, die der Mieter dagegen um viel weniger erhöht. Spiegelbild dieser Entwicklung ist ein Rückgang der Eigentumsquote der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich von 36 v.H. auf 24 v.H.. Seit 1998 ist die Quote allerdings nicht weiter gesunken.

Besonders Eigentümer mit größerer Personenzahl sind bis 2002 dem Niedrigeinkommensbereich entwachsen. Bei Mietern mit drei oder mehr Personen hat der Anteil der Bezieher niedriger Einkommen dagegen deutlich zugenommen, war seit 1993 allerdings wieder leicht rückläufig.



Abb. 6: Entwicklung des Anteils der Haushalte im Niedrigeinkommensbereich nach Wohnverhältnis im früheren Bundesgebiet 1978 bis 2002



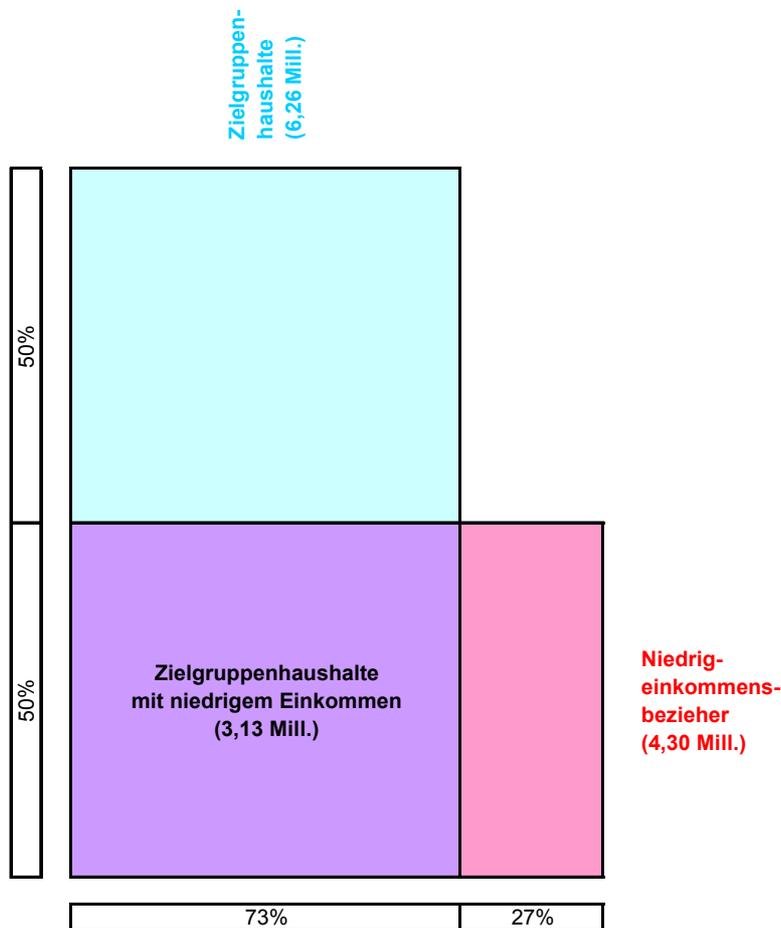
Quellen: Statistisches Bundesamt, Wohnungsstichprobe 1978, Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993, Mikrozensus 98, Mikrozensus 2002, Berechnungen des IWU

### 1.2.3 Überlappung von Zielgruppenhaushalten und Niedrigeinkommenshaushalten

Von größtem Interesse dürfte wohl die Frage sein, in welchem Umfang Zielgruppen zu den Haushalten mit niedrigem Einkommen gehören. Insgesamt waren 1978 lediglich 39 v.H. der Zielgruppenhaushalte zugleich als Bezieher von niedrigem Einkommen ermittelt worden. 2002 lag der Anteil mit 50 v.H. erheblich höher. Im Vergleich dazu verfügen Haushalte, die nicht zu den Zielgruppen gehören, nur zu einem kleinen Anteil von 5 v.H. über geringes Einkommen. Das bedeutet, dass außerhalb der Zielgruppen Haushalte im unteren Einkommensbereich nur noch relativ verstreut zu finden sind. Aus der Sicht der Niedrigeinkommensbezieher ergibt sich, dass 73 v.H. als Zielgruppenhaushalte anzusehen sind und lediglich 27 v.H. nicht (vgl. Abb. 7).



Abb. 7: Überschneidungen zwischen Zielgruppenhaushalten und Niedrigeinkommensbeziehern im früheren Bundesgebiet 2002



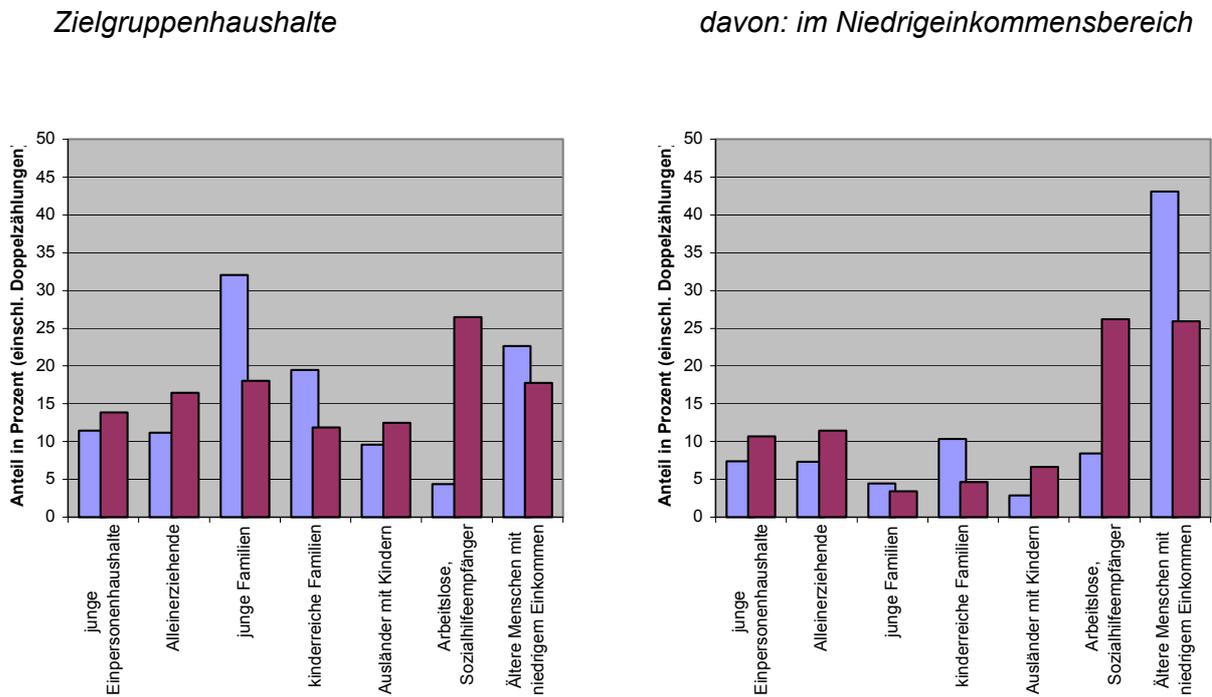
Quellen: Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2002, Berechnungen des IWU

Arme Alte gehören definitionsgemäß zu den Niedrigeinkommensbeziehern. Deshalb ist ihr Anteil unter diesen auch besonders hoch, war allerdings im Zeitablauf von 43 v.H. auf 26 v.H. rückläufig (vgl. Abb. 8). Nach den armen Alten sind die Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger (zu 68 v.H.) häufig zugleich im Niedrigeinkommensbereich angesiedelt und haben unter den Beziehern niedriger Einkommen inzwischen einen gleich hohen Anteil wie die älteren Menschen erreicht. Erhöht hat sich bis 2002 die Betroffenheit von jungen Einpersonenhaushalten, Alleinerziehenden, jungen Familien und von Ausländern mit Kindern. Dagegen war der Anteil der Haushalte mit niedrigem Einkommen unter den kinderreichen Familien annähernd unverändert.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ein starker Rückgang in der Betroffenheit lässt sich unter den Nutzern von Wohneigentum feststellen, nicht dagegen unter den Mieterhaushalten.



Abb. 8: Struktur der Zielgruppenhaushalte im früheren Bundesgebiet 1978 und 2002



Quellen: Statistisches Bundesamt, Wohnungsstichprobe 1978, Mikrozensus 2002, Berechnungen des IWU

### 1.3 Wohnungsversorgung der Zielgruppenhaushalte und Niedrigeinkommenshaushalte im Zeitverlauf

Die Wohnungsversorgung der Zielgruppenhaushalte und Niedrigeinkommenshaushalte wurde beurteilt nach

- ihrer Versorgung mit Wohnfläche
- ihrer Versorgung mit Wohnungsausstattung und
- der Belastung ihrer Einkommen mit Mietausgaben (Mietbelastung).

Als ein wesentlicher Indikator der Wohnungsversorgung wird in der wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion die Wohnfläche pro Kopf angesehen. Diese hat sich in den alten Bundesländern seit 1978 von 31,1 m<sup>2</sup> auf 42,8 m<sup>2</sup> erhöht. Das bedeutet in 24 Jahren einen Anstieg um 11,7 m<sup>2</sup> (jährlich fast 0,5 m<sup>2</sup>) oder 38 v.H.. In den neuen Bundesländern ist die Wohnfläche pro Kopf mit 36,2 m<sup>2</sup> deutlich niedriger, hat sich seit der Vereinigung aber stärker erhöht.

Da die Haushalte im Zeitablauf immer kleiner geworden sind und kleinere Haushalte einen höheren Flächenbedarf haben als größere, sind die Verbesserungen in der Wohnflächenversorgung weniger ausgeprägt, wenn man diesen Tatbestand in die Berechnungen einbezieht. Es ergibt sich dann bis 2002 nur noch eine Verbesserung um 24 v.H..



Für die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich hat sich die Wohnflächenversorgung ebenfalls deutlich verbessert. Sie verzeichneten bis 2002 einen Anstieg von 26,8 m<sup>2</sup> auf 34,6 m<sup>2</sup>, also immerhin um 29 v.H.. Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße sind sie in ihrer Position gegenüber den anderen Haushalten noch etwas weniger zurückgeblieben, da im Niedrigeinkommensbereich die durchschnittliche Haushaltsgröße nicht so stark gesunken ist.

Weiteren Aufschluß über die Wohnflächenversorgung erhält man, wenn man die Entwicklung der Haushaltszahlen mit Unterversorgung in der Wohnfläche betrachtet. Als unterversorgt sollen Haushalte angesehen werden, die nicht die Richtflächen der Wohngeldgesetzgebung erreichen. Von allen Haushalten waren 1978 mehr als 38 v.H. flächenmäßig unterversorgt und pro Person betrug ihre durchschnittliche Wohnfläche lediglich 20 m<sup>2</sup>. Bis 2002 hatte sich der Anteil knapp auf 20 v.H. fast halbiert bei einer Wohnfläche pro Kopf von 23 m<sup>2</sup>.

Bei den Haushalten im Niedrigeinkommensbereich lag die Unterversorgungsquote 1978 mit 52 v.H. wesentlich höher als für besser verdienenden Haushalte. (Wohnfläche pro Kopf 18,5 m<sup>2</sup>). Bis 2002 ergab sich ein geringerer Rückgang der Quote als bei den übrigen Haushalten auf 43 v.H..

Nach der Ausstattung werden Haushalte als unterversorgt angesehen, wenn ihre Wohnung nicht über die Standardmerkmale Bad, WC und Sammelheizung verfügt. 1978 waren hiervon immerhin 41 v.H. aller Haushalte betroffen, 14 v.H. verfügten noch nicht einmal über ein Bad oder ein eigenes WC in der Wohnung. Von den Niedrigeinkommensbeziehern lebten 1978 sogar 59 v.H. in Wohnungen ohne standardmäßigen Komfort und 27 v.H. hatten kein eigenes Bad oder WC. Bis 2002 ist der Anteil der Haushalte, deren Wohnungen nicht über die normalen Komfortmerkmale verfügen auf weniger als 10 v.H. zusammengeschnitten, für die Haushalte im Niedrigeinkommensbereich errechnet sich ein Anteil von gut 13 v.H., sie haben sich in der Ausstattung ihrer Wohnungen also besonders stark verbessert.<sup>1</sup>

Vom IWU nicht untersucht wurde die Frage, inwieweit die Zielgruppen- und Niedrigeinkommenshaushalte in schlecht instandgehaltenen oder –gesetzten Wohnungen wohnen oder in Wohnlagen mit schlechter Umfeldqualität oder schlechtem Quartiersimage. Hierzu liefert die amtliche Statistik keine Hinweise.

Insgesamt kann die Wohnungsversorgung auch der Zielgruppen- und Niedrigeinkommenshaushalte, von in anderen Teilen des Projektes analysierten beträchtlichen Ausnahmen abgesehen, als gerade im internationalen Vergleich als durchaus zufriedenstellend betrachtet werden, soweit dies sekundärstatistisch messbar war. Ganz anders verhält sich dies allerdings mit der Mietbelastung der einkommensschwachen Haushalte. Diese Mietbelastung ist in den alten Bundesländern seit Jahrzehnten dramatisch gestiegen und stellt die Kehrseite der relativ guten Wohnungsversorgung und das Hauptproblem der Zielgruppen- und Niedrigeinkommenshaushalte dar.

Für die Hauptmieterhaushalte in ihrer Gesamtheit errechnete sich 1978 eine durchschnittliche Mietbelastung von 18 v.H. ihres verfügbaren Einkommens, für Haushalte mit niedrigem Einkommen war der Anteil, der davon für Mieten aufgewendet wurde, mit 32 v.H. wesentlich

<sup>1</sup> Der Anteil der ohne Bad/Dusche oder ohne WC ausgestatteten Wohnungen ist im früheren Bundesgebiet inzwischen auf weniger als 2 v.H. aller Wohnungen gesunken. Auch von den Niedrigeinkommensbeziehern dürften keine 5 v.H. mehr in so völlig unzureichend ausgestatteten Wohnungen leben. Genauere Informationen liefert die Statistik allerdings seit 1993 nicht mehr.



höher. Regionale Unterschiede zeigten sich schon damals deutlich. Für die Hauptmieterhaushalte insgesamt schwankte die durchschnittliche Mietbelastungsquote zwischen 16 v.H. in ländlichen Gebieten und 20 v.H. in den wirtschaftlich prosperierenden Städten im Ballungsraum, für die wenig verdienenden Mieterhaushalte zwischen 27 v.H. und 39 v.H..

Seitdem haben sich die Mietbelastungen stark erhöht. Sie erreichten 2002 einen Durchschnitt von 28 v.H. für alle Mieterhaushalte und für Niedrigeinkommensbezieher von 46 v.H.. Gegenüber 1998 ergab sich allerdings eine leichte Entspannung. Etwas überraschend mag erscheinen, dass sich die regionalen Unterschiede seit 1978 keineswegs stärker ausgeprägt haben (25 v.H. bis 30 v.H.), für die Niedrigeinkommensbezieher sogar geringer geworden sind (41 v.H. bis 50 v. H.). Besonders in den ländlichen Gebieten haben sich die Mietbelastungen für die Haushalte mit niedrigem Einkommen stark erhöht, sie sind dort im Regionalvergleich keineswegs mehr am niedrigsten.

Bei den Empfängern von Sozialhilfe wurde die Miete vom Sozialamt als Bestandteil der Grundsicherung voll übernommen, wenn sie im Hinblick auf den Wohnflächenkonsum und die Miethöhe angemessen war. Des weiteren diente das Tabellenwohngeld der Entlastung der Haushalte bei ihren Wohnkosten in Abhängigkeit von ihrem Einkommen. 2001 zahlten die Empfänger und Empfängerinnen von Tabellenwohngeld in den alten Bundesländern vor Wohngeld 42 v.H. ihres Einkommens für die Miete, nach Wohngeld 28 v.H.. Eine besonders hohe Mietbelastung hatten die betreffenden Einpersonenhaushalte zu tragen: 48,2 v.H. vor Wohngeld und 33,2 v.H. nach Wohngeld. Jedoch ist dabei zu bemerken, dass die Hälfte der Haushalte, die Wohngeld empfangen, Mieten oberhalb der Miethöchstbeträge des Wohngeldgesetzes zahlen. Dies gilt insbesondere für die kleinen Haushalte. Die Grundsicherung wurde einerseits ab 2003 auf einkommensschwache Alte und Behinderte (mit höheren Freibeträgen für Angehörige als beim Arbeitslosengeld II<sup>1</sup>) und andererseits durch die Einführung von Hartz IV ab 2005 auf Arbeitssuchende (im Arbeitslosengeld II) ausgedehnt.

Bei entsprechendem Einkommen und Vermögen müssen nunmehr auch für diese neu eingeführten Gruppen die Verwandten einspringen, um die Grundsicherungskosten mit zu übernehmen. Die Funktion des Wohngeldes wurde insofern neu definiert und bezieht sich nunmehr auf einkommensschwache Haushalte, die keine bedarfsorientierten Transferleistungen erhalten. Die Angemessenheit der Wohnung und der Miete als Voraussetzung für die Mietübernahme in der Grundsicherung wird nicht bundesweit einheitlich definiert, sondern der örtlichen und regionalen Ebene überlassen. Übersteigt die (Bruttowarm-)Miete für die Wohnung die Angemessenheitsgrenze, kann ein Umzug in eine Wohnung verlangt werden, deren Mietpreis innerhalb der Angemessenheitsgrenze liegt. Der Umzug ist allerdings nicht zwangsläufig, wenn ein Umzug nicht möglich oder zumutbar ist: nur muss die Mietpartei dann spätestens nach einer sechsmonatigen Frist in der Regel die Mietausgaben oberhalb der Angemessenheitsgrenze voll übernehmen. Wie hier in der Praxis verfahren werden wird, ist noch unklar.

In der Vergangenheit hatte die Absicht bestanden, die Zielgruppen- und Niedrigeinkommenshaushalte nicht nur durch Wohngeldzahlungen zu entlasten, sondern auch durch Be-

---

<sup>1</sup> Das Arbeitslosengeld II ersetzt seit 1. Januar 2005 die Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV). Das Arbeitslosengeld II ist (anders als das Arbeitslosengeld I) keine Versicherungsleistung, sondern eine aus Steuermitteln finanzierte Fürsorgeleistung. Die Höhe der Leistungen orientiert sich deshalb am Bedarf der Empfänger und nicht am letzten Nettolohn.



reitstellung von Sozialwohnungen. Dies gelang aber oft nur sehr schlecht: bis Ende der 1970er Jahre waren die Zielgruppen- und Niedrigeinkommenshaushalte in den Sozialwohnungsbeständen kaum häufiger repräsentiert als es ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Mieterhaushalte entsprochen hätte. Anschließend waren sie zwar leicht überrepräsentiert, aber in vielen Regionen mit ausgeglicheneren Märkten verschwanden die Mietvorteile dieser Wohnungen, teilweise waren sie sogar teurer als die nicht preisgebundenen Wohnungen vergleichbarer Qualität. Immerhin verlangten die bis Ende der 1980er Jahre existierenden gemeinnützigen Wohnungsunternehmen um knapp 20 v.H. niedrigere Mieten als ihre Wettbewerber. Auch die Mieten freier Wohnungsunternehmen lagen etwas unter dem Durchschnitt, die der kleinen „Amateurvermieter“ darüber. Besonders hoch waren die Mieten von vermieteten Eigentumswohnungen. Angesichts dessen waren die Folgen der Privatisierung von öffentlichen, sich im Eigentum von ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen ebenso zu prüfen wie die Folgen des Auslaufens der Sozialbindungen.

#### 1.4 Auslaufen der Sozialbindungen in den alten Bundesländern<sup>1</sup>

In den alten Bundesländern kommt dem Sozialwohnungsbestand bei der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte eine wichtige Aufgabe zu. Dank seiner Belegungs- und Mietpreisbindung bietet er diesen Haushalten Wohnraum zu erschwinglichen Mieten.

Im Jahr 1993, neuere Daten liegen nicht vor, war knapp ein Drittel der Sozialmieter und Sozialmieterinnen Minderverdienende, deren Einkommen um 20 v.H. oder mehr unter der Wohnberechtigungsgrenze im sozialen Wohnungsbau lag. Im freifinanzierten Mietwohnungsbestand gehörte knapp ein Viertel dieser Einkommensgruppe an. Von den Zielgruppen der Wohnungspolitik waren vor allem Alleinerziehende, ausländische Familien mit Kindern sowie Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe in Sozialwohnungen überrepräsentiert. Seit 1978 hat sich die Belegungsstruktur im sozialen Wohnungsbestand zugunsten der einkommensschwächeren Haushalte verschoben. Während 1978 nur 20 v.H. der Sozialmieter und -mieterinnen dem untersten Einkommensfünftel angehörte, waren es 1993 gut 28 v.H. Auch der Anteil der Zielgruppenhaushalte ist in diesem Zeitraum weiter gestiegen. Die Versorgungswirkung des sozialen Wohnungsbaus ist somit im Zeitablauf besser geworden. Zugleich hat das Problem der Fehlbelegung an Bedeutung verloren.

Mit öffentlichen Mitteln geförderte Wohnungen unterliegen nicht auf Dauer der Belegungs- und Mietpreisbindung. Sobald die vom Eigentümer in Anspruch genommenen öffentlichen Mittel getilgt sind, verlieren sie den Status einer Sozialwohnung und können dann zur ortsüblichen Vergleichsmiete an jedermann vermietet werden. In der Anfangszeit des sozialen Wohnungsbaus bestand die öffentliche Förderung hauptsächlich aus unverzinslichen Darlehen, die mit jährlich 1 v.H. getilgt wurden. Bei diesen Konditionen ergab sich ein Bindungszeitraum von 100 Jahren. Durch die mehrfache Anhebung der Zinssätze bei den bestehenden öffentlichen Darlehen und durch Anreize für eine vorzeitige Rückzahlung der öffentlichen Mittel wurde die Laufzeit der öffentlichen Baudarlehen und damit auch die Bindungsfrist erheblich verkürzt. Die Beschleunigung des Entschuldungsablaufes hatte zur Folge, dass bis

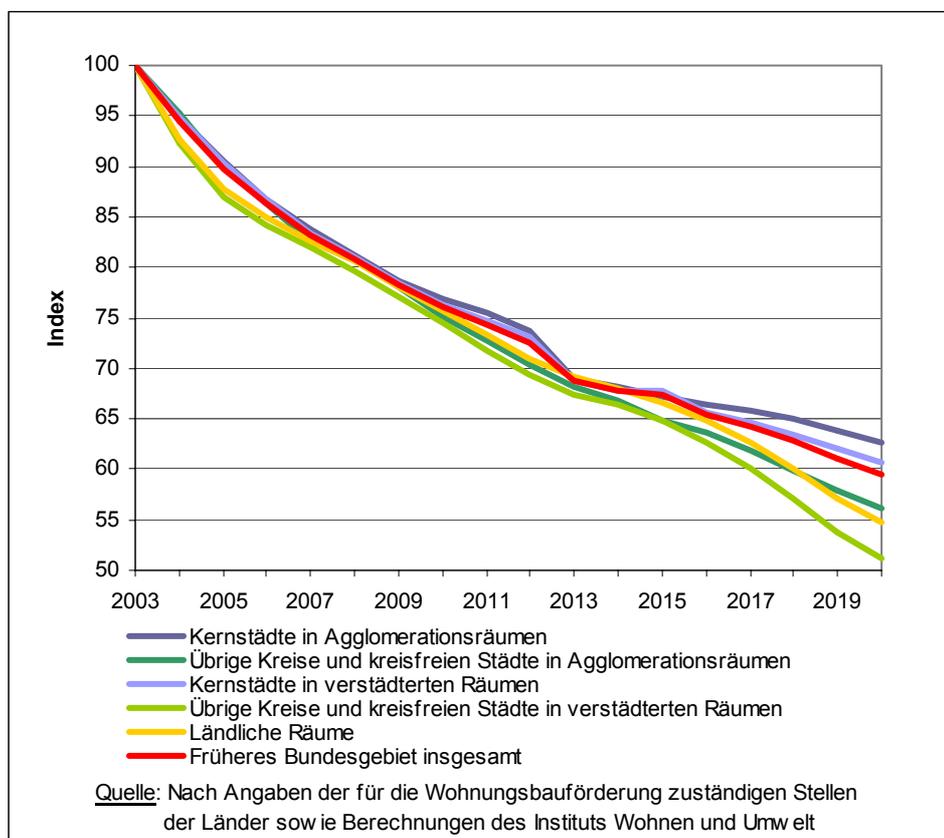
<sup>1</sup> Vgl. dazu den detaillierten Bericht: Sautter (IWU) 2005.



heute fast die gesamten Förderjahrgänge der 50er und 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts ihre Sozialbindung verloren haben. Ende 2003 unterlagen im früheren Bundesgebiet noch etwa 2,1 Mill. Wohnungen der Belegungs- und Mietpreisbindung. Bezogen auf den gesamten Wohnungsbestand entsprach dies einer Sozialwohnungsquote von knapp 7 v.H. Im Jahr 1987 umfasste der Sozialwohnungsbestand über 4 Mill. Wohnungen und die Sozialwohnungsquote lag bei gut 15 v.H. Von der Schrumpfung des Sozialwohnungsbestandes waren die Kernstädte in den Agglomerationsräumen und in den verstädterten Räumen besonders betroffen, da sie über einen hohen Anteil an älteren Sozialwohnungen verfügten. Trotz dieser Entwicklung ist der Anteil von Sozialmietwohnungen in den großen Städten auch heute noch weit höher als in den Umlandkreisen und in den ländlichen Gebieten.

In den kommenden Jahren wird der Sozialmietwohnungsbestand weiter schrumpfen. Nach Ermittlungen des Instituts Wohnen und Umwelt, die sich auf Erhebungen bei den für Wohnungsbauförderung zuständigen Institutionen der Länder sowie auf eigene Berechnungen und Schätzungen stützen, werden im Jahr 2020 noch knapp 1,3 Mill. Wohnungen im früheren Bundesgebiet der Sozialbindung unterliegen. Das sind knapp 60 v.H. des derzeit vorhandenen Bestandes. Anders als in den vergangenen Jahren wird dabei der Rückgang im Umland der großen Kernstädte stärker sein als in diesen selbst, weil sich in der Vergangenheit die Wohnbautätigkeit im Laufe der Jahre zunehmend in das Umland verlagert hatte.

Abb. 9: Entwicklung des Bestandes an öffentlich geförderten Mietwohnungen im früheren Bundesgebiet nach Gebietstypen 2003 bis 2020





Angesichts des Wegfalls der Bindung bei immer mehr Sozialwohnungen wird befürchtet, dass es im Angebotssegment für preiswerte Wohnungen zu Angebotsengpässen kommt, so dass die Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte zunehmend schwieriger wird. Die Auswirkungen des Wegfalls der Sozialbindung öffentlich geförderter Wohnungen auf die Wohnungsversorgung einkommensschwächerer Haushalte sind bislang noch wenig erforscht. Deshalb wurde im Rahmen dieses Forschungsprojektes der Versuch unternommen, am Beispiel bindungsfrei gewordener Wohnungen die Auswirkungen des Bindungswegfalls empirisch zu untersuchen. Untersuchungsorte waren die Städte Bremen, Duisburg, Köln, Frankfurt/Main, Mannheim und München. In diesen Städten wurden nicht ganz 1.000 Haushalte durch Interviewer befragt.

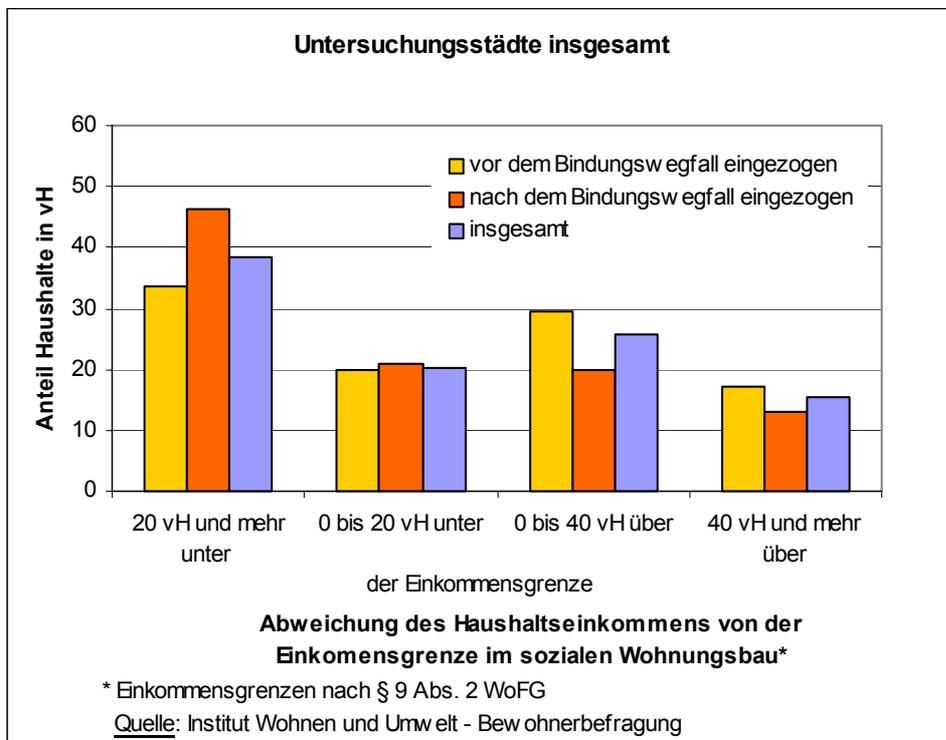
Der Untersuchung lag die Hypothese zu Grunde, dass der Wegfall der Belegungs- und Mietpreisbindung zu einer Anhebung der Mieten in den bindungsfrei gewordenen Wohnungen führt. Die einkommensschwächeren Haushalte würden diese Mietsteigerung nicht tragen können und deshalb gezwungen sein, in eine preiswertere Wohnung umzuziehen. Weil in die frei gewordenen Wohnungen Haushalte mit höherem Einkommen einziehen, würde es nach einigen Jahren zu einer Veränderung der Bewohnerstruktur in den ehemaligen Sozialwohnungen kommen.

Diese Hypothese wurde durch die Untersuchung nicht bestätigt. Die Auswertung der Befragungsdaten hat vielmehr ergeben, dass unter den Haushalten, die nach Ablauf der Bindungsfrist eingezogen sind, überdurchschnittlich viele einkommensschwächere Haushalte waren. Gut zwei Drittel der nach Bindungsende Eingezogenen hatten ein Haushaltsnettoeinkommen unterhalb der Berechtigungsgrenze des sozialen Wohnungsbaus (§ 9 WoFG), fast die Hälfte von ihnen gehörte zur Gruppe der Minderverdienenden mit einem Einkommen von 20 v.H. und mehr unter der Wohnberechtigungsgrenze. Bei den alteingesessenen Bewohnern und Bewohnerinnen betragen die entsprechenden Anteilswerte lediglich 54 v.H. bzw. 34 v.H. (vgl. Abb. 9). Dieses Grundmuster zeigte sich in allen untersuchten Städten, wenngleich der Anteil der einkommensschwächeren Haushalte in den Städten mit entspanntem Wohnungsmarkt aufgrund des dort allgemein niedrigeren Einkommensniveaus höher war als in den Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt.

Ein ähnliches Bild ergab die Differenzierung der Haushalte nach Zielgruppen der Wohnungspolitik. Ihr Anteil war unter den nach dem Bindungswegfall eingezogenen Haushalten deutlich höher als unter den Altmietern. Gemessen an der Bewohnerstruktur des Mietwohnungsbestandes in den westdeutschen Großstädten mit 500 Tsd. und mehr Einwohnern wohnten in den untersuchten Wohnungen überdurchschnittlich viele einkommensschwache Haushalte und Zielgruppen der Wohnungspolitik wie Alleinerziehende, ausländische Familien mit Kindern oder Bezieher von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Besonders die staatlichen und kommunalen Wohnungsunternehmen wiesen einen hohen Anteil an einkommensschwachen und Zielgruppenhaushalten auf.



Abb. 10: Vor und nach Bindungsende eingezogene Haushalte nach Haushaltsnettoeinkommen



Dass unter den Neumieterinnen und -mieterinnen so viele einkommensschwache Haushalte vertreten waren, ist mit darauf zurückzuführen, dass es sich bei den später eingezogenen Haushalten häufig um junge Paare oder Familien mit Kindern handelte, deren Bezugspersonen erst am Anfang ihrer beruflichen Laufbahn standen und die deshalb naturgemäß über kein so hohes Einkommen verfügten wie ältere Haushalte mit längerer Wohndauer. Aber auch die altersspezifische Auswertung der Befragungsdaten erbrachte keinen nennenswert anderen Befund.

Ein wesentlicher Grund für den weiterhin hohen Anteil an einkommensschwächeren Haushalten in den bindungsfrei gewordenen Wohnungen ist darin zu sehen, dass es sich bei diesen zumeist um einfache und kleine Wohnungen handelt. Von den untersuchten Wohnungen waren lediglich 80 v.H. mit Bad, WC und Sammelheizung ausgestattet. Knapp 19 v.H. der Wohnungen hatten keine Sammelheizung. Etwa 45 v.H. der untersuchten Wohnungen hatten eine Wohnfläche von weniger als 60 m<sup>2</sup>. Viele der Wohnungen befinden sich in Wohngebäuden mit wenig attraktivem Wohnumfeld oder in Wohnlagen mit starker Verkehrsbelastung.

Ein weiterer Grund dürfte darin liegen, dass es sich bei den bindungsfrei gewordenen Wohnungen um vergleichsweise preiswerte Wohnungen handelt. Zwar haben die meisten der in die Untersuchung einbezogenen Anbieter den gesetzlich vorgegebenen Mieterhöhungsspielraum genutzt, sofern es die Lage auf dem örtlichen Wohnungsmarkt zuließ. Dennoch lagen die Mieten der bindungsfrei gewordenen Wohnungen unter dem Durchschnitt vergleichbarer Wohnungen.



Auf Grund der immer noch recht günstigen Mieten war die Mietbelastung der Haushalte in den bindungsfrei gewordenen Wohnungen kaum höher als im Durchschnitt der westdeutschen Großstädte. Allerdings bestanden zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen erhebliche Belastungsunterschiede. Minderverdienende mit einem Haushaltseinkommen von 20 v.H. und mehr unter der Einkommensgrenze des sozialen Wohnungsbaus mussten 41 v.H. ihres verfügbaren Einkommens für die monatliche Miete aufwenden, bei den finanziell besser gestellten Haushalten mit einem Einkommen von 40 v.H. und mehr über der Berechtigungsgrenze waren es lediglich 18 v.H.. Haushalte, die nach dem Bindungswegfall eingezogen sind, hatten vor allem in den Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt eine höhere Mietbelastung zu tragen als Altmieten mit längerer Wohndauer.

Dass die Mietbelastung für die meisten der Haushalte noch in tragbarem Rahmen blieb, ist auch auf deren geringen Wohnflächenkonsum zurückzuführen. Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person betrug im Durchschnitt der befragten Haushalte in den bindungsfrei gewordenen Wohnungen etwas mehr als 26 m<sup>2</sup>. Ihre Wohnflächenversorgung war damit um fast 9 m<sup>2</sup> schlechter als die der Hauptmieter in den westdeutschen Großstädten mit 500 Tsd. und mehr Einwohnern. Vor allem größere Haushalte mit geringem Einkommen mussten sich mit wenig Wohnfläche bescheiden.

Insgesamt hat die Untersuchung gezeigt, dass die ehemaligen Sozialwohnungen auch nach Wegfall der Sozialbindung einen wichtigen Beitrag zur Versorgung einkommensschwacher und auf dem freien Wohnungsmarkt benachteiligter Haushalte liefern. Anzeichen für eine Verdrängung der einkommensschwächeren Mieter aus den bindungsfrei gewordenen Beständen waren nicht erkennbar. Die Befragung der untersuchten Wohnungsunternehmen hat aber gezeigt, dass die Kriterien für die Wohnungsvergabe nach dem Bindungswegfall schärfer geworden sind. Haushalte, die als nicht mietfähig gelten, werden von den meisten der befragten Anbieter als Mieter einer bindungsfreien Wohnung abgelehnt.

### 1.5 Privatisierung von ehemals öffentlichen Wohnungen in den alten Bundesländern

Neben den öffentlich geförderten Wohnungen sind die Wohnungen kommunaler und staatlicher Wohnungsunternehmen wichtiger Bestandteil des preiswerten Wohnungsangebotes. Die Wohnungen öffentlicher Anbieter sind meist etwas kleiner und nicht ganz so gut ausgestattet wie die der übrigen Wohnungsunternehmen und der privaten Wohnungsanbieter und -anbieterinnen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde sind Wohnungen öffentlicher Wohnungsunternehmen im Durchschnitt preisgünstiger als die der übrigen Anbieter.

Die vergleichsweise niedrigen Mieten finden in der Bewohnerstruktur des Wohnungsbestandes öffentlicher Wohnungsunternehmen ihren Niederschlag. Der Anteil einkommensschwacher und sozial benachteiligter Haushalte ist deutlich höher als in den Beständen der übrigen Anbieter, dem gegenüber sind zahlungskräftigere Mieter und Mieterinnen im Vergleich zu den anderen Anbietern deutlich unterrepräsentiert. Vor allem im Altbaubestand sowie im nach 1948 errichteten freifinanzierten oder bindungsfrei gewordenen Mietwohnungsbestand der öffentlichen Wohnungsunternehmen wohnen nach den Ergebnissen der Gebäude- und Wohnungsstichprobe 1993 überdurchschnittlich viele Haushalte mit niedrigem Einkommen.



Ähnlich wie der Bestand an sozial gebundenen Wohnungen schmilzt auch der Bestand an Wohnungen kommunaler und staatlicher Anbieter, weil immer mehr dieser öffentlichen Wohnungsunternehmen privatisiert werden. Offizielle Angaben über die Zahl der bereits privatisierten Wohnungsunternehmen und der diesen gehörenden Wohnungen liegen nicht vor, doch dürften nach unseren Erkenntnissen seit 1995 in den alten Bundesländern mehr als 400.000 Wohnungen öffentlicher Wohnungsunternehmen privatisiert worden sein. Größte Privatisierungsmaßnahmen waren der Verkauf der Deutschen Eisenbahn-Wohnungsgesellschaft mbH mit ihren 23 Regionalgesellschaften, die weitgehend abgeschlossene Privatisierung des Wohnungsbestandes der Deutschen Post AG (ca. 45.000 Wohneinheiten) sowie der Verkauf des Wohnungsunternehmens der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (GAGFAH) mit annähernd 80.000 Wohnungen. Hinzu kommen mehrere kommunale Wohnungsbaugesellschaften wie die Kieler Wohnungsbaugesellschaft oder die Wohnungsbaugesellschaft Jade in Wilhelmshaven, die inzwischen ebenfalls privatisiert sind.

Über den noch vorhandenen Wohnungsbestand der kommunalen und staatlichen Wohnungsunternehmen gibt es keine aktuellen Daten der amtlichen Statistik. Nach Ermittlungen des Instituts, die sich auf Befragung der öffentlichen Wohnungsunternehmen sowie auf Angaben dieser Unternehmen im Internet stützen, gab es im Herbst 2004 noch 365 kommunale und 17 staatliche Wohnungsunternehmen. Zusammen hatten sie einen Bestand von nicht ganz 1,5 Mill. Wohnungen, von denen fast drei Viertel auf kommunale Wohnungsunternehmen entfielen. Gemessen am gesamten Wohnungsbestand hatten öffentliche Wohnungsunternehmen einen Marktanteil von knapp 5 v.H. In den Kernstädten der Agglomerationsräume und der verstädterten Räume betrug ihr Anteil am gesamten Wohnungsbestand etwa 9 v.H., in den ländlichen Gebieten dagegen lediglich 2 v.H.

Um die Auswirkungen der Privatisierung von Wohnungsbeständen auf die Wohnungsversorgung einkommensschwächerer Bevölkerungsgruppen zu erforschen, wurde in ausgewählten Beständen ehemals kommunaler und staatlicher Wohnungsunternehmen eine mündliche Bewohnerbefragung durchgeführt. Untersuchungsorte waren die Städte Kiel, Wilhelmshaven, Mainz, Frankfurt am Main, Darmstadt und Backnang. Bei den in die Untersuchung einbezogenen Wohnungen in Kiel und Wilhelmshaven handelte es sich um Bestände ehemals kommunaler Wohnungsunternehmen. Die untersuchten Wohnungen in Mainz und Frankfurt am Main gehörten früher staatlichen Wohnungsunternehmen, während es sich bei den Wohnungen in Darmstadt um ehemalige Postwohnungen handelt. Die untersuchten Wohnungen in Backnang gehörten vorher der Stadt, sie wurden zum Zwecke des Weiterverkaufs an Mieter/Mieterinnen und private ErwerberInnen an eine Privatisierungsgesellschaft verkauft. Der Netto-Stichprobenumfang umfasste etwa 950 Haushalte.

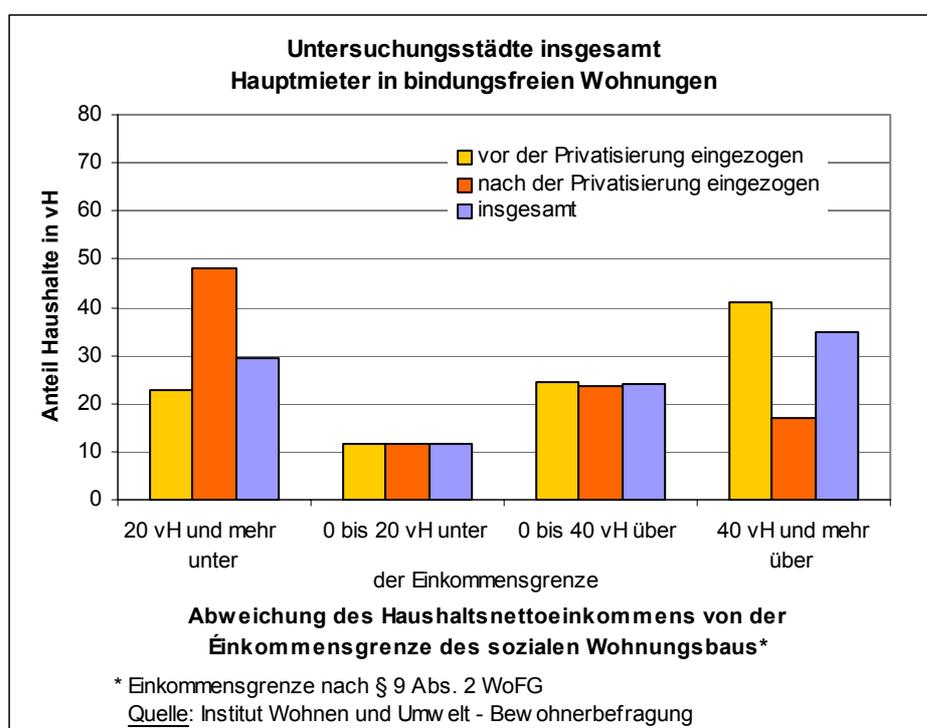
Wiederum wurde von der Hypothese ausgegangen, dass es in den privatisierten Wohnungsbeständen als Folge von Mietsteigerungen zur Verdrängung einkommensschwacher Haushalte und damit zu einer Veränderung der Bewohnerstruktur zugunsten zahlungsfähigerer Haushalte komme. Auch diese Hypothese wurde durch die empirischen Untersuchungsergebnisse widerlegt.

Die Untersuchung hat ergeben, dass unter den nach der Privatisierung eingezogenen Haushalten überdurchschnittlich viele Haushalte mit niedrigem Einkommen waren. Knapp 54 v.H. der nach der Privatisierung eingezogenen Hauptmieter gehörten zur Gruppe der Minderverdienenden mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 20 v.H. oder mehr unter der Berechnung



gungsgrenze des sozialen Wohnungsbaus (§ 9 WoFG). Bei den Haushalten, die schon vor der Privatisierung in den untersuchten Wohnungsbeständen gelebt hatten, betrug dieser Anteil lediglich 29 v.H. Zwar ist zu berücksichtigen, dass gut ein Fünftel der erfassten Mietwohnungen Sozialwohnungen waren, die noch der Belegungs- und Mietpreisbindung unterlagen. Auch darf nicht außer Acht gelassen werden, dass unter den später Eingezogenen überdurchschnittlich viele Haushalte mit jüngerer Bezugsperson und dementsprechend geringem Einkommen waren. Aber auch wenn man diese Einflussfaktoren ausschaltet und lediglich freifinanzierte Mietwohnungen in die Betrachtung einbezieht, ergibt sich kein anderer Befund.

Abb. 11: Anteil der vor und nach der Privatisierung eingezogenen Haushalte im nicht mehr gebundenen Wohnungsbestand nach Haushaltsnettoeinkommen



Ähnlich war das Ergebnis bei der Untergliederung der Haushalte nach den wichtigsten Zielgruppen der Wohnungspolitik. Wiederum waren ausländische Familien mit Kindern, Alleinerziehende, Arbeitslose, Sozialhilfeempfänger und –empfängerinnen unter den nach der Privatisierung eingezogenen Haushalten deutlich stärker vertreten als unter den Haushalten mit längerer Wohndauer. Auch dieses Ergebnis ist ein Beleg dafür, dass die privatisierten Wohnungsunternehmen bei der Vermietung ihrer Wohnungen einkommensschwächere oder sozial benachteiligte Haushalte nicht ausschlossen. Allerdings achten diese Unternehmen seit der Privatisierung verstärkt darauf, dass ihre Wohnungen nicht an Haushalte vermietet werden, die ihrer Ansicht nach als nicht mietfähig gelten.

Die Befragung der Haushalte nach möglichen Wegzugsabsichten erbrachte keine Hinweise für eine Zunahme der Wegzugsbereitschaft als Folge der Privatisierung. Zwar war der Anteil der Wegzugsbereiten bei den einkommensschwächeren Haushalten etwas stärker als bei den zahlungskräftigeren Mietern und Mieterinnen. Als Ursache für die erhöhte Wegzugsbe-



reitschaft wurden von diesen Haushalten jedoch fast ausschließlich persönliche oder berufliche Motive sowie auf Mängel der Wohnung oder des Wohnumfeldes bezogene Gründe genannt. Nur vereinzelt wurde die zu hohe Miete mit als Grund für den beabsichtigten Wohnungswechsel angegeben.

Die Mieten der untersuchten Wohnungen in den privatisierten Beständen lagen im Durchschnitt unter den entsprechenden Werten der Großstädte des früheren Bundesgebietes. Die zuletzt vorgenommenen Mietsteigerungen wichen nur unwesentlich von der allgemeinen Mietenentwicklung ab. Zwischen den verschiedenen Untersuchungsstädten bestanden allerdings deutliche Unterschiede. In den Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt waren nicht nur das Mietenniveau sondern auch die jährlichen Mietsteigerungsraten höher als in den Städten mit entspanntem Wohnungsmarkt, wo offensichtlich kaum noch Spielraum für Mieterhöhungen bestand. Die Mieter in den untersuchten Beständen der privatisierten Wohnungsunternehmen mussten im Durchschnitt 32 v.H. ihres Haushaltsnettoeinkommens für die monatliche Miete (bruttokalt) aufbringen. Die Mietbelastungsquote lag damit etwas über dem Durchschnitt der westdeutschen Großstädte. Besonders einkommensschwache Haushalte hatten eine hohe Mietbelastung zu tragen.

Der Einzelverkauf von Wohnungen, insbesondere die Mieterprivatisierung, hatte nur in den von Zwischenerwerbern übernommenen Beständen größere Bedeutung. Hier befand sich die Hälfte der privatisierten Wohnungen im Eigentum von privaten Haushalten und wurde von diesen auch selbst genutzt. Bei den übrigen Anbietern betrug die Eigentumsquote in den privatisierten Beständen weniger als 10 v.H.. Über 80 v.H. der selbstnutzenden Wohneigentümer waren ehemalige Mieter. Überwiegend handelte es sich dabei um finanziell etwas besser gestellte Haushalte.

Die überwiegende Mehrheit der befragten Haushalte in den privatisierten Wohnungsbeständen war mit ihrer Wohnsituation zufrieden oder sehr zufrieden. Zustimmung fand vor allem die Größe und der Zuschnitt der Wohnung. Weniger zufrieden waren die Haushalte mit der Ausstattung und dem Zustand der Wohnung. Verglichen mit den entsprechenden Ergebnissen der Untersuchung über den Bindungswegfall zeigten sich die Bewohner der privatisierten Wohnungen zufriedener als die der ehemaligen Sozialwohnungen.

Insgesamt hat die Untersuchung ergeben, dass die Privatisierung öffentlicher Wohnungsunternehmen bislang nicht zu den vielfach befürchteten hohen Mietsteigerungen und zur Verdrängung einkommensschwacher Mieter und Mieterinnen geführt hat. Dieses Ergebnis ist sicherlich mit darauf zurückzuführen, dass der Verkauf der untersuchten Wohnungsunternehmen fast durchweg an die Einhaltung zeitlich befristeter Auflagen zum Schutz der Mieter wie Begrenzung der Mieterhöhungen, Verzicht auf Luxusmodernisierungen oder Begrenzung von Wohnungsverkäufen gebunden war. Hinzu kommt, dass seit dem Zeitpunkt der Privatisierung erst wenige Jahre vergangen sind, so dass Veränderungen in der Unternehmensstrategie möglicherweise noch keine messbaren Wirkungen zeigten. Zu beachten ist auch, dass einige der untersuchten Wohnungsunternehmen während der Untersuchungsphase an angelsächsische Finanzinvestoren weiterverkauft wurden. Noch ist nicht klar, welche Strategie diese neuen Eigentümer langfristig verfolgen. Ein endgültiges Urteil über die Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Wohnungsunternehmen auf die Wohnungsversorgung einkommensschwacher und auf dem freien Wohnungsmarkt diskriminierter Haushalte lässt sich erst fällen, wenn die Frist für die vereinbarten Bestimmungen zum Schutz der Mieter



und Mieterinnen abgelaufen ist und die Belegungs- und Mietenpolitik der privatisierten Wohnungsunternehmen deutlich erkennbar wird.

Somit haben sowohl durch das Auslaufen der Belegungsbindungen als auch durch die Privatisierung ehemals öffentlicher Wohnungsunternehmen die Versorgungsengpässe für Niedrigeinkommensbezieher und -bezieherinnen<sup>1</sup> nicht zu-, sondern zunächst jedenfalls sogar eher abgenommen. Unabhängig davon haben die Niedrigeinkommensbezieher und -bezieherinnen vor allem in den 1990er Jahren eine erhebliche Steigerung ihrer Mietbelastung hinnehmen müssen, und zwar bei allen Vermietergruppen. Gilt das aber auch für die Versorgungslage von Haushalten, die von Wohnungsnot bedroht oder betroffen sind, deren Zugangsprobleme auf dem Wohnungsmarkt zu einem großen Teil (vgl. Abb. 15) nicht nur auf finanzielle Ursachen sondern häufig noch auf andere soziale Merkmale oder Problemlagen zurückzuführen sind und die deshalb auf besondere Vorbehalte der Vermieter und Vermieterinnen stoßen? Diese Frage konnte in diesem Untersuchungsschritt nicht geklärt werden. Wie aber aus anderen Teiluntersuchungen hervorging, geht es bei der Lösung von Wohnungsnotfällen neben der Bereitstellung einer Wohnung meist auch noch um die Bewältigung von Problemen, die aus der jeweiligen persönlichen oder sozialen Situation resultieren. Die Einbeziehung privatisierter Wohnungen in ein kommunales Kooperationsmanagement zugunsten dieser Haushalte könnte sich als nur schwer realisierbar erweisen.

#### 1.6 Kooperative Vorgehensweisen zur Versorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt<sup>2</sup>

Die Untersuchung wurde anhand von Fallstudien durchgeführt, wobei drei verbindliche Kooperationen unterschiedlichen Typs an den Standorten Berlin, Wiesbaden und Dresden in die Untersuchung einbezogen wurden, mit denen eine zielgruppenadäquate Wohnraumversorgung für Haushalte mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt angestrebt wird. Mit der Intention einer besseren Nutzung vorhandener kommunaler Belegungsrechte entstanden in der ersten Hälfte der 1990er Jahre die beiden westdeutschen Kooperationen, die in die Untersuchung einbezogen wurden. Die Dresdener Kooperationsvereinbarung wurde vor dem Hintergrund des Inkrafttretens des Sächsischen Belegungsrechtsgesetzes zum 01.01.1996 geschlossen. Ziel dieser Kooperationen ist die angemessene und dauerhafte Wohnungsversorgung der Zielgruppe, d. h., dass hinsichtlich Größe und Mietpreis der vermittelten Wohnungen die sozialhilferechtlichen, örtlich festgelegten „Angemessenheitskriterien“ zugrundegelegt werden und dass eine Wohnungsversorgung angestrebt wird, die nicht nur eine vorübergehende Lösung darstellt. Dies impliziert, dass sie bestimmten qualitativen (Mindest-)Standards entsprechen muss und dass ausreichende Vorkehrungen zum Erhalt der vermittelten Wohnung getroffen werden müssen.

Zusätzlich zur Auswertung vorhandener Materialien und zur Durchführung zahlreicher Experteninterviews und –gespräche konnten an zwei Fallstudienstandorten Vermittlungsdaten analysiert werden, die Aufschluss brachten über die sozioökonomische Situation der vermittelten Haushalte und die Entwicklung der Mietverhältnisse sowie über sozialräumliche Aspekte. In Berlin konnten alle 9.560 Datensätze (= zustande gekommene Vermittlungen) in die

<sup>1</sup> In der Definition, dass ihr Einkommen um 20 v.H. unter der Sozialwohnungsberechtigung liegt.

<sup>2</sup> Vgl. dazu den detaillierten Bericht: Hacke et al. (IWU) 2005.



Auswertung einbezogen werden, die im Laufe von zehn Jahren (1994 – 2003) bei der Abwicklung des „Geschützten Marktsegments“ angefallen waren. In Dresden konnten auf der Basis einer Handaktenauswertung, die in Zusammenarbeit der beiden im Sozialamt zuständigen Sachgebiete eigens für diese Untersuchung vorgenommen wurde, die Daten von 304 Haushalten aus der Gruppe „Obdachlose und Gefährdete“ analysiert werden, die zwei Drittel der Vermittlungsjahrgänge 2001 und 2002 darstellen. Nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen in Dresden sind die Ergebnisse der Datenanalyse im Großen und Ganzen für die genannte Gruppe während der bisherigen Laufzeit der Vereinbarung verallgemeinerbar.

### 1.6.1 Erfahrungen mit der Zusammenarbeit

Bestätigt wird, dass Kooperationen der untersuchten Art sehr voraussetzungsvoll sind, da sie nicht nur ein besseres Verständnis von den Tätigkeitsbereichen der Partner und Partnerinnen erfordern, sondern auch die Bereitschaft zur Koordination des eigenen Handelns, was mit einem erhöhten Aufwand und auch mit erhöhten Kosten verbunden ist. Wie bei der Untersuchung von Modellprojekten zur „Dauerhaften Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ (BBR 1998 und 2003) so zeigt sich auch hier, dass das Zustandekommen, der Weiterbestand und der Erfolg von Kooperationen der untersuchten Art in hohem Maße abhängen vom Engagement der Personen, die diesen Ansatz „tragen“.

Selbst bei einer grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft der Partner und Partnerinnen kommt es immer wieder zu Auseinandersetzungen und teilweise auch zu einem wechselvollen Verlauf der Zusammenarbeit mit Höhen und Tiefen, was (fast) immer zurückzuführen ist auf den grundlegenden Interessengegensatz zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen bei der Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Wohnraum:

- Die Kommunen (Bezirke), die den Versorgungsauftrag haben, haben – verständlicherweise – Interesse an einer bedarfsgerechten und dauerhaften Wohnungsversorgung von möglichst allen Haushalten, die dabei auf ihre Hilfe angewiesen sind, auch von „schwierigen“, problembelasteten Haushalten.
- Die Wohnungsunternehmen haben – ebenfalls verständlicherweise – Interesse an Mietern und Mieterinnen, die ihre Miete zahlen bzw. deren Mietzahlungen gesichert sind, die mit ihrer Wohnung pfleglich umgehen und die im Zusammenleben keine Belastung für die Hausgemeinschaft darstellen.

Auf jeden Fall gilt: Klare und präzise vereinbarte Zielvorgaben und Aufgabenverteilungen sind Voraussetzung, um Soll-Ist-Vergleiche anstellen zu können – das gilt sowohl für die laufende Kontrolle der Ergebnisse der Zusammenarbeit innerhalb des Kreises der Beteiligten als auch für etwaige Wirkungsanalysen im Rahmen von Untersuchungen. Bedeutend schwieriger ist dementsprechend eine Bewertung der Ergebnisse bei nicht vertragsbasierten Kooperationen, weil hier klare Zielvorgaben fehlen.

Bei den Kooperationen sind in der Regel keine Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen für den Fall, dass die Vertragspartner sich nicht an die Vereinbarungen halten (Erfüllung des Verpflichtungsumfangs, aber auch je nach Vereinbarung bzw. Absprache: zuverlässige Feststellung der Zugangsvoraussetzungen und ausreichende Betreuung bei Bedarf). Für die Kooperationsbeziehungen und für das gesetzte Ziel ist es aber von Nachteil, wenn die Erfüllung der



Vereinbarungen bzw. Absprachen letztlich „vom guten Willen der Beteiligten abhängt“ (Expertengespräche) und die Nichterfüllung ohne Konsequenzen bleibt. Zwar sollte durchaus auch die Einführung von Regularien und ggf. Sanktionen für den Fall erwogen werden, dass die Vereinbarungen (wiederholt) nicht eingehalten werden. Vorrangig müsste eine Verbesserung der Situation aber an einer Förderung der Motivation der Beteiligten ansetzen, was aber wiederum ohne ein starkes politisches Interesse am Erfolg dieser kooperativen Anstrengungen vor Ort kaum denkbar ist. Ein entsprechendes politisches Interesse und daraus erwachsender politischer Druck sind aber im Allgemeinen nur unzureichend vorhanden, was sich u. a. auch daran zeigt, dass die kooperativen Anstrengungen zur Verbesserung des Zugangs von unterstützungsbedürftigen Haushalten häufig eine singuläre wohnungspolitische Maßnahme sind, die nicht in ein kommunales Gesamtkonzept zur Hilfe in Wohnungsnotfällen eingebettet ist.

### 1.6.2 Wohnungsnotfallsituation und Lebenslage der versorgten Haushalte

Definitionsgemäß stellen die Kooperationen, mit deren Hilfe Personen/Haushalte mit besonderen Zugangsproblemen zum regulären Wohnungsmarkt in Wohnraum vermittelt werden sollen, ausschließlich (Berlin) bzw. überwiegend (Wiesbaden, Dresden) ab auf die Wohnraumversorgung von Wohnungsnotfällen, die vom Wohnungsverlust unmittelbar bedroht bzw. bereits betroffen sind. Deshalb wird diese Zielgruppe grundsätzlich erreicht.

Nach den Ergebnissen der Datenanalysen zu den Versorgungswirkungen in Berlin und Dresden wurden an beiden Standorten bislang überwiegend und zu etwa gleich großen Anteilen Personen/Haushalte mit Wohnraum versorgt, die nach den im Forschungsverbund verwendeten, an die Städtetageempfehlungen angelehnten Definitionen bereits von Wohnungslosigkeit betroffen waren (Berlin: 60 v.H., Dresden: 62 v.H.) und dementsprechend zu einem geringeren Anteil Personen/Haushalte, die unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht waren (Berlin: 40 v.H., Dresden: 38 v.H.). Das bekannte selektive Vorgehen bei der Prävention zugunsten von Familien mit Kindern wird insofern bestätigt als unter den zuvor von Wohnungslosigkeit Bedrohten die Mehrpersonenhaushalte den größten Anteil ausmachen, während unter den von Wohnungslosigkeit Betroffenen die Einpersonenhaushalte, insbesondere die männlichen, bei weitem überwiegen (Dresden).

Insgesamt zeigt sich, dass die kooperativen Vorgehensweisen insbesondere dazu dienen, männliche Einpersonenhaushalte mit Wohnraum zu versorgen, da diese auch unter den als wohnungssuchend Registrierten den größten Anteil ausmachen: deren Anteil an allen über das „Geschützte Marktsegment“ zustande gekommenen Vermittlungen betrug in Berlin im Zeitraum 1994 – 2003 51 v.H. (Anteil aller Einpersonenhaushalte einschließlich Frauen: 62 v.H.), in Dresden in den beiden analysierten Vermittlungsjahrgängen 72 v.H. (Anteil aller Einpersonenhaushalte einschließlich Frauen: 86 v.H.). Als zweitgrößte Gruppe, die der besonderen Unterstützung bei der Vermittlung von Wohnraum bedürfen, kristallisieren sich die allein erziehenden Frauen heraus mit Anteilen von 19 v.H. (Berlin) bzw. 7 v.H. (Dresden) an allen Vermittlungen.

Anhand der Dresdner Daten konnte gezeigt werden, dass die vermittelten Personen/ Haushalte außer mit Mietschulden aus den vorigen gescheiterten Mietverhältnissen zum überwiegenden Teil mit einem (60 v.H.) oder auch zwei und mehr zusätzlichen Problemen (16 v.H.)



belastet sind, die den Erhalt der neu begründeten Mietverhältnisse gefährden können.<sup>1</sup> Dabei konnte nachgewiesen werden, dass der Schweregrad des Wohnungsnotfalls – gestuft nach: bedroht / erstmalig betroffen / wiederholt betroffen – in hohem Maße korreliert mit der Intensität der Problembelastung.

Die befragten Experten und Expertinnen äußerten übereinstimmend die Ansicht, dass die Wohnungsnotfall-Klientel im Laufe der Jahre „schwieriger“ geworden sei, da deren Lebensverhältnisse zunehmend durch besondere Problemlagen der genannten Art gekennzeichnet seien. Einen Beleg dafür liefert die Entwicklung des Anteils der Haushalte, denen über das „Geschützte Marktsegment“ im Zeitraum 1994 – 2003 eine Wohnung vermittelt wurde und bei denen vor/bei Einzug ein Betreuungsbedarf festgestellt wurde: dieser hat sich von 1994 bis 2003 mehr als verdoppelt (von 25 v.H. auf 52 v.H.); im Durchschnitt der Jahre 1994 – 2003 lag er bei 38 v.H.

### 1.6.3 Umfang der von den beteiligten Wohnungsunternehmen bereitgestellten Wohnungsangebote

Trotz eines über die Jahre beachtlichen Vermittlungsumfanges ist der Bedarf an Wohnraum für Wohnungsnotfälle bei allen uns bekannt gewordenen Kooperationen zur Verbesserung des Zugangs von Haushalten mit einem besonderen Unterstützungsbedarf bei weitem höher als das im Rahmen von kooperativen Vorgehensweisen von den Wohnungsunternehmen zur Verfügung gestellte Wohnungsangebot.

Die Wohnungswirtschaft führt eine Reihe von Gründe dafür an, dass sie nicht ausreichend Wohnungen zur Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Wohnraum bereit stellen könne:

- Die Struktur des Wohnungsbestandes habe zur Folge, dass nicht ausreichend Wohnungen für Einpersonenhaushalte zur Verfügung stünden; deshalb sei die Zahl der freiwerdenden, für Wohnungsnotfälle in Frage kommenden Kleinwohnungen zu gering. Ein eklatanter Mangel an Kleinwohnungen insbesondere für dringlich wohnungssuchende Einpersonenhaushalte wird nicht nur an den drei Fallstudienstandorten, sondern überall von den Wohnungsvermittlungsstellen und den freien Trägern beklagt, und zwar schon seit langem. Bemerkenswert ist, dass dieser Mangel auch auf regional entspannten Wohnungsmärkten mit teilweise hohen Leerstandsquoten gerade auch bei Kleinwohnungen, wie in Berlin und in ostdeutschen Städten, beklagt wird. Zu vermuten ist, dass die Wohnungsunternehmen freiwerdende Kleinwohnungen z. T. auch deshalb nicht als frei geworden melden, weil sie bei einer Vermietung an die infrage kommende Zielgruppe der überwiegend männlichen Einpersonenhaushalte Probleme in den Mietverhältnissen und „überforderte Nachbarschaften“ befürchten.
- Die Mietobergrenzen für Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen seien zu niedrig festgelegt, so dass ein großer Teil der freiwerdenden Wohnungen gar nicht in Frage komme. Die Wohnungsunternehmen beklagen die unzureichende Anpassung der als sozialhilferechtlich anerkannten Mieten an die Mietenentwicklung (in Berlin: an den Mietpiegel) und die starre, unflexible Handhabung der Mietobergrenzen, wobei die in Berlin

<sup>1</sup> Als „besondere Problemlagen“ wurden bei der zuständigen Stelle erfasst: Schulden (allerdings ohne Mietschulden), Sucht, Verwahrlosung, psychische Erkrankung, Behinderung, vorher Haft.



und in einer Reihe weiterer Städte zulässige Überschreitung der Mietobergrenzen von bis zu 10 v.H. bei der Vermietung an Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit Bedrohte nicht als ausreichend betrachtet wird. Mit Hinweis auf die restriktiven Auswirkungen der Mietobergrenzen werden an den beiden westdeutschen Fallstudienstandorten ganz offensichtlich überwiegend nicht mehr gebundene, ältere Wohnungen für die Vermittlung an Wohnungsnotfälle zur Verfügung gestellt und kaum Sozialwohnungen, was sich statistisch aber nicht belegen lässt. Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung kommt andererseits auf Nachfrage anhand einer detaillierten Darlegung des Vorgehens bei der Festlegung der Mietobergrenzen in der Berliner AV-Unterkunft auf der Basis des Mietspiegels, eines Vergleichs der Durchschnittsmieten für nicht gebundene Wohnungen und Sozialwohnungen und der Ermittlung des Umfangs der jeweiligen Wohnungsbestände zu dem Schluss, „es sei nicht nachvollziehbar, ... dass die aus dem Berliner Mietspiegel abgeleiteten Mietobergrenzen in der AV-Unterkunft eine Hauptursache dafür sind, dass im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ nur unzureichend Wohnungen angeboten werden ...“. Allerdings ist diese Einschätzung nicht verallgemeinerbar, da es sehr wohl Kommunen gibt, in denen die Mietobergrenzen für Sozialhilfeempfänger und – empfängerinnen nicht an den örtlichen Mietspiegel angepasst sind und zu niedrig festgelegt sind – u. U. als Folge einer Absenkung -, um eine ausreichende Wohnungsver-sorgung von Wohnungsnotfällen zu gewährleisten.

- Von den Wohnungsunternehmen wird weiterhin angeführt, dass nicht alle freierwerdenden, in Frage kommenden Wohnungen auch freigemeldet werden könnten, da Gesichtspunkte der „sozialen Durchmischung“ berücksichtigt werden müssten. Das gelte insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei den zur Vermittlung anstehenden Wohnungsbewerbern und -bewerberinnen überwiegend um männliche Einpersonenhaushalte handle und dass die für eine Belegung in Frage kommenden Wohnungen wegen der bindenden Mietobergrenzen von vornherein auf bestimmte Bestände beschränkt sind (s. dazu unten die Ergebnisse zu „Bedarfsgerechtigkeit der Wohnungsangebote ...“).
- Speziell in Berlin wird schließlich noch angeführt, dass die Fluktuation im Wohnungsbestand gering sei, insbesondere bei „guten“ Wohnungen (im Kooperationsvertrag „Geschütztes Marktsegment“ wurden bei der Neufassung 2000 Mindeststandards festgelegt, wonach nur Wohnungen mit Innen-WC und Bad/Dusche infrage kommen; s. u.). Außerdem verringere sich der für eine Vermittlung im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ in Frage kommende Wohnungsbestand durch Privatisierung, insbesondere durch den Verkauf von Wohnungsunternehmen.

Übereinstimmend machen die wohnraumvermittelnden Stellen an den Fallstudienstandorten die Erfahrung, dass die Bereitschaft der beteiligten Wohnungsunternehmen, im Rahmen der Kooperationen Wohnungen für die Zielgruppe der Wohnungsnotfälle zur Verfügung zu stellen, deutlich rückläufig ist. Freie Träger weichen deshalb häufig auf den privaten Bestand aus, was das gezielte Engagement im Einzelfall sinnvoll ergänzen, aber generelle Strategien nicht ersetzen kann.



#### 1.6.4 Bedarfsgerechtigkeit der Wohnungsangebote der Wohnungsunternehmen: Ausstattung und Lage

Im Zuge der Untersuchung sind an der Bedarfsgerechtigkeit der Wohnraumversorgung für Wohnungsnotfälle, die durch ein kooperatives Vorgehen der maßgeblichen Akteure erreicht werden kann, auch in qualitativer Hinsicht Zweifel aufgekommen. Ganz offensichtlich werden aus den oben genannten Gründen nicht nur zu wenig, sondern auch zu einem größeren Teil, u. U. sogar vorrangig „die nicht so guten“, ansonsten „schwer vermietbaren“ Wohnungen freigemeldet, ohne dass sich das statistisch belegen lässt. Dabei kommt es zu einer Überschneidung von negativen Merkmalen der angebotenen Wohnungen selber: einfacher Standard, Ofenheizung, Renovierungs- bzw. Sanierungsbedürftigkeit sowie deren Lage: in Wohngebieten mit einer Konzentration von benachteiligter Bevölkerung, Hochhaussiedlungen bzw. Plattenbaugebieten (Berlin, Dresden), Gebieten an der Grenze zu sozialen Brennpunkten, die z. T. bereits als Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf im Programm „Soziale Stadt“ festgelegt sind.

Die Konzentration der im Zuge kooperativen Vorgehens vermittelten Wohnungen in einzelnen Stadtteilen ließ sich für das „Geschützte Marktsegment“ in Berlin anhand einer bezirksweisen Auswertung der Vermittlungsdaten belegen: danach lagen die in den Jahren 1994 – 2001 vermittelten Wohnungen wesentlich häufiger im Ostteil der Stadt, dienten aber bedeutend mehr der Wohnungsversorgung von Marktsegment-Berechtigten aus Westbezirken als aus Ostbezirken der Stadt. In Dresden ist die Konzentration der Wohnungen, die für Vermittlungen an Wohnungsnotfälle im Rahmen der Kooperationsvereinbarung in Frage kommen, von vornherein in der Liste der einer Belegungsbindung unterstellten Wohnungen („Objektliste“) angelegt, in die vorrangig Wohnungen in un- und teilsanierten Plattenbauten aufgenommen wurden. Begründet wird die Konzentration der von den Wohnungsunternehmen angebotenen Wohnungen auf bestimmte Wohngebiete und einzelne Wohngebäude überall mit den einzuhaltenden sozialhilferechtlichen Mietobergrenzen, die keine Spielräume ließen. Nicht auszuschließen ist allerdings, dass die Wohnungsunternehmen zum Teil auch ein Interesse daran haben, aus ihrer Sicht „problematische“ Mieter und Mieterinnen nicht zu sehr in ihrem Bestand zu streuen.

In Berlin führt die negative Bewertung der Wohnungsangebote im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ durch die Wohnungsbewerber und –bewerberinnen dazu, dass sie Wohnungsangebote häufig ablehnen bzw. erst gar nicht besichtigen, wodurch sich der Vermittlungsaufwand beträchtlich erhöht. In Dresden hat die Verstärkung der Konzentration der angebotenen Wohnungen durch die schrittweise Reduktion der Objektliste dazu geführt, dass die Kommune von sich aus teilweise auf eine Belegung ihr im Rahmen der Kooperation angebotener Wohnungen verzichtet, um die bereits vorhandene räumliche Konzentration von sozial benachteiligten Personen/Haushalten nicht noch weiter zu verschärfen.

#### 1.6.5 Wohnungssicherung und Probleme in den Mietverhältnissen

##### *Besondere Vereinbarungen zur Wohnungssicherung*

Um das Kooperationsziel einer dauerhaften Wohnraumversorgung zu erreichen, ist neben der Schaffung regulärer Mietverhältnisse und der Vermittlung bedarfsgerechter Wohnungen die Bereitstellung ausreichender und gut vernetzter Hilfen zum Erhalt der vermittelten Woh-



nungen notwendig. Generell gilt, dass die Wohnungssicherung der über Kooperationen zustande gekommenen Mietverhältnisse eingebunden ist in die allgemein vor Ort praktizierte Prävention und deshalb immer nur so gut sein kann wie diese. Es hat sich gezeigt, dass es von Vorteil ist, wenn im Rahmen des kooperativen Vorgehens zusätzlich spezielle Vereinbarungen bzw. Verfahren zur Verbesserung bzw. Intensivierung der allgemein vor Ort praktizierten Wohnungssicherung eingeführt werden. Zu diesen Verfahren gehören die Benennung eines Ansprechpartners/einer Ansprechpartnerin für die Vermieter, an den/ die sie sich bei Problemen in den Mietverhältnissen wenden können, die zeitlich befristete Verpflichtung der Wohnungsunternehmen zur frühzeitigen Meldung von Mietvertragsverletzungen, die eine Beendigung des Mietverhältnisses begründen können<sup>1</sup> und die Verpflichtung in der Regel der Kommunen, unter den besonderen Bedingungen in Wiesbaden: der abgebenden Einrichtungen, zur Betreuung bei Bedarf. In den Fallstudien wurde die Ausschöpfung dieser Potenziale in der Praxis ausführlich untersucht.

### *Risikominderung für die Wohnungsunternehmen*

Zwar dienen alle Regelungen und Anstrengungen zur Wohnungssicherung auch der Risikominderung aufseiten der Vermieter, zusätzlich wurden zu diesem Zweck aber noch weitere Vereinbarungen getroffen:

- Die Überprüfung der Zugangsvoraussetzungen aufseiten der Wohnungsbewerber und Wohnungsbewerberinnen, mit der deren „Wohn-/Miet-/Vertragsfähigkeit“ festgestellt werden soll. – Damit soll sichergestellt werden, dass den Wohnungsunternehmen nur Bewerberinnen und Bewerber vorgeschlagen werden, die zu einer eigenständigen Lebens- und Haushaltsführung in regulärem Wohnraum fähig sind, auch wenn sie dazu ggf. soziale Betreuung benötigen. Beim „Geschützten Marktsegment“ in Berlin muss der Nachweis gemäß Kooperationsvertrag anhand einer „aktuellen schriftlichen, positiven, sozialpädagogischen Prognose“ erbracht werden, wozu entsprechende Angaben in einem dem Kooperationsvertrag beigefügten Formblatt zu machen sind und eine gesondert beizufügende Stellungnahme anzufertigen ist. Die Beurteilung der Wohnfähigkeit erweist sich als schwierig, wenn zuvor noch kein Kontakt zu der für die Begutachtung zuständigen Stelle bestand. Da keine Kriterien vorgegeben sind, die bei der Einschätzung Berücksichtigung finden sollen, ist der Ermessensspielraum der zahlreichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bezirken und bei freien Trägern, die diese Überprüfungen vornehmen, sehr hoch. Einheitlicher dürften demgegenüber die Begutachtungen ausfallen, wenn sie, wie in Dresden, von einem Fachgebiet innerhalb der Verwaltung und anhand abgestimmter Beurteilungskriterien vorgenommen wird. Die Notwendigkeit einer Überprüfung der Zugangsvoraussetzungen ist unter den an den Kooperationen Beteiligten unstrittig. Allerdings wurden – angesichts der in den Mietverhältnissen auftretenden Probleme – in Berlin Zweifel geäußert, ob die Prognose tatsächlich immer zuverlässig gemacht wird.
- Den Wohnungsunternehmen wird die Möglichkeit eingeräumt, Personen und Haushalte, die ihnen als Bewerberinnen und Bewerber benannt worden sind, begründet abzulehnen. Nach den Ergebnissen der Untersuchung machen die Wohnungsunternehmen regen Gebrauch von dieser Möglichkeit.

<sup>1</sup> Beim „Geschützten Marktsegment“ in Berlin, wo dieses Verfahren vertraglich vereinbart wurde, müssen die Wohnungsbewerberinnen und -bewerber eine entsprechende Einverständniserklärung im Zusammenhang mit dem Antrag auf Erteilung einer Marktsegment-Berechtigung abgeben.



- Wohnungsunternehmen fordern als Voraussetzung für eine Mitwirkung bei der Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Wohnraum immer wieder die finanzielle Absicherung von Risiken ein. In Berlin wurde von Anfang an eine Schadensregulierung im „Geschützten Marktsegment“ eingeführt, erstaunlicherweise wurden aber die jährlich zur Verfügung stehenden Bürgschaftsmittel noch in keinem Programmjahr ausgeschöpft. Nach Auskunft der befragten Experten und Expertinnen wurden gar nicht in allen Fällen, in denen den Wohnungsunternehmen im Zusammenhang mit dem Scheitern von Mietverhältnissen Vermögensschäden entstanden waren, Anträge auf Kostenerstattung gestellt. Und bei den Anträgen, die eingereicht wurden, fehlten häufig die formalen Voraussetzungen (Fristenüberschreitungen, fehlende Unterlagen etc.), so dass alles in allem die Zahl der abgelehnten bzw. nicht abschließend bearbeitbaren Anträge im Zeitraum 1994 - 2003 höher war als die Zahl der bewilligten Anträge. Möglicherweise erhöht sich die Zahl der Erstattungen durch die Vereinfachung des Kostenerstattungsverfahrens, das im Zuge der Neufassung des Kooperationsvertrag zum 01.11.2003 mit der Umstellung auf Pauschalen eingeführt wurde.
- In Wiesbaden ist in der 1994 abgeschlossenen Belegungsvereinbarung, mit der sich die Kommune ein Belegungsrecht an der Hälfte bzw. beim kommunalen Wohnungsunternehmen an allen freiwerdenden, nicht mehr gebundenen Wohnungen sichert, eine Ausfallbürgschaft für Abgangsrenovierungen vorgesehen. Hier war zu erfahren, dass diese Gewährleistung von den Wohnungsunternehmen noch nie in Anspruch genommen wurde.
- In der Dresdner Kooperationsvereinbarung ist gegenwärtig keine Gewährleistung der Kommune vorgesehen, wird aber künftig nicht ausgeschlossen.

### *Probleme in den Mietverhältnissen/Verbleib in den vermittelten Wohnungen*

Obwohl die „dauerhafte Sicherung“ der vermittelten Wohnungen ausdrückliches Ziel von Kooperationen der untersuchten Art ist, wurde an keinem der drei Fallstudienstandorte ein Controlling eingerichtet, um den Verlauf der Mietverhältnisse regelmäßig zu ermitteln. Einige Aufschlüsse erbrachten dazu die Analyse der Versorgungswirkungen des „Geschützten Marktsegments“ in Berlin und der Kooperation in Dresden.

Anhand der bei der Zentralen Koordinierungsstelle (ZeKo) des „Geschützten Marktsegments“ in Berlin zentral erfassten Problemmeldungen für die Jahre 1994 - 1999 konnte untersucht werden, wie sich die Mietverhältnisse innerhalb von drei Jahren nach Bezug der Wohnungen entwickelt hatten. Danach waren bei einem knappen Drittel der vermittelten Haushalte (32 v.H.) Probleme aufgetreten (dokumentiert durch Meldungen an die ZeKo), in 17 v.H. dieser Fälle wiederholt. Die Meldungen bezogen sich ganz überwiegend auf Mietschulden und zu etwas weniger als 10 v.H. auf verhaltensbedingte Probleme. Sehr wahrscheinlich war es bei 28 v.H. der Haushalte, für die Probleme gemeldet worden waren, schließlich zum Verlust der Wohnung gekommen (Einreichung einer Räumungsklage/Flucht des Mieters/ der Mieterin); umgerechnet auf alle Haushalte, denen im fraglichen Zeitraum eine Wohnung über das „Geschützte Marktsegment“ vermittelt worden war, betraf das 9 v.H. der Haushalte.

Bei den über das „Geschützte Marktsegment“ begründeten Mietverhältnissen ist ebenso wie bei den anderen, im Zuge von Kooperationen begründeten Mietverhältnissen davon auszu-



gehen, dass die Mietvertragsverletzungen über dem Durchschnitt im sonstigen Bestand der Wohnungsunternehmen liegen, was sich statistisch aber nicht belegen lässt, da die Anteile der MieterInnen-Haushalte mit Mietvertragsverletzungen von den Wohnungsunternehmen nicht erfasst werden (es wird im Allgemeinen nur die Summe der Mietschulden erfasst). Nach einer Schätzung betrug der Anteil von MieterInnen-Haushalten mit Mietvertragsverletzungen im Bestand der kommunalen Wohnungsunternehmen in Berlin im Frühjahr 2001 „ca. 10 v.H.“.

Zu denken gibt, dass die Probleme in den Mietverhältnissen, die innerhalb der ersten drei Jahre nach dem Bezug der über das „Geschützte Marktsegment“ in Berlin vermittelten Wohnung erstmalig gemeldet worden waren, z. T. schon sehr bald nach dem Einzug aufgetreten waren: in 28 v.H. der Fälle innerhalb des ersten halben Jahres nach dem Einzug, in mehr als der Hälfte der Fälle innerhalb des ersten Jahres nach dem Einzug. Das lässt darauf schließen, dass die anfänglichen Integrationshilfen nicht ausreichend waren - was in Berlin z. T. auch auf Probleme bei der „Überleitung“ zurückzuführen ist, wenn mit der Vermittlung einer Wohnung über das „Geschützte Marktsegment“ ein Bezirkswechsel verbunden war.

Insgesamt sind die längerfristigen Versorgungswirkungen der im Rahmen von Kooperationen geschaffenen Mietverhältnisse zwar nur teilweise statistisch belegt; an den drei Fallstudienstandorten gibt es aber auf keinen Fall Anhaltspunkte für einen „Drehtüreffekt“ dergestalt, dass etwa die Mehrzahl der zustande gekommenen Mietverhältnisse letztlich (wieder) scheitern würde. Mit entsprechender Unterstützung haben die vermittelten Wohnungen für die Mehrzahl der Bewohner und Bewohnerinnen eine längerfristige Versorgungsfunktion, für einen kleinen Teil erfüllen sie vermutlich auch Übergangs- bzw. Qualifizierungsfunktion für den freiwilligen Wechsel in eine andere Normalwohnung. Allerdings lassen sich auch mit noch größeren Anstrengungen nicht alle Wohnungsnotfälle in den regulären Wohnungsbestand integrieren. Hier müssen besondere Lösungen für betreute Wohnformen auf Dauer gefunden werden.

#### 1.6.6 Fazit der Untersuchung kommunaler Ansätze zur Versorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt

Wenn Kommune, örtliche Wohnungsunternehmen und freie Träger sich zu kooperativen Vorgehensweisen zusammenschließen und durch die Vernetzung ihrer Arbeit die Bedingungen für eine zielgruppenadäquate Wohnraumversorgung schaffen, dann können gute Erfolge bei der Reintegration des Personenkreises mit besonderen Zugangsproblemen in reguläre Mietverhältnisse erzielt werden. Dennoch sind auch bei den im vorliegenden Projekt untersuchten Beispielen mit einer Reihe innovativer Ansätze an vielen Stellen Verbesserungen möglich, mit denen der Ertrag der kooperativen Anstrengungen noch deutlich gesteigert werden könnte. Die Anwendung moderner Verfahren des Qualitäts- und Kooperationsmanagements könnte den Weg weisen zur Erhöhung der Verbindlichkeit und Effizienz durch:

- Vertragliche Vereinbarungen, die Ziel, Maßnahmen und Arbeitsteilung festlegen,
- Einrichtung von entscheidungskompetenten Begleitgremien,
- Kontrolle der Aufgabenerfüllung und Erforschung bzw. Beseitigung etwaiger Hemmnisse sowie



- 
- Verbesserung der Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit kommunalen Gesamtkonzepten der Wohnungsversorgung, sozialräumlichen Entwicklungen und sozialen Dienstleistungen.





---

## **2 Zusammenfassung der Ergebnisse der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung, GISS, Bremen:**

### **Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des „Hilfesystems“ in Wohnungsnotfällen (Hilfesystemforschung)**

#### **2.1 Einleitung: Untersuchungsschwerpunkte und Querschnittsthemen**

Die Hilfesystemforschung im Forschungsverbund hat sich auf drei Schwerpunktthemen konzentriert, die in getrennten Arbeitsschritten untersucht wurden. Im ersten Arbeitsschritt ging es um die Auswirkungen des Strukturwandels in der Sozialarbeit und aktuelle Entwicklungen bei der Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen, im zweiten Arbeitsschritt erfolgte eine Bestandsaufnahme von persönlichen Hilfen in Wohnungen (zumeist in der Praxis als „Betreutes Wohnen“ bezeichnet) bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen und im dritten Arbeitsschritt wurde die Wirkung persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit evaluiert.

Die Feldphasen für alle drei Arbeitsschritte waren zwar bis zum Inkrafttreten der jüngsten tiefgreifenden Sozialreformen („Hartz IV“ mit der Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und der Einführung des Zweiten und Zwölften Buches des Sozialgesetzbuches, SGB II und SGB XII) zum 1.1.2005 weitestgehend abgeschlossen, dennoch wurde die dreijährige Forschungsarbeit auch ganz maßgeblich durch die Diskussion um diese Sozialreformen, die Verabschiedung der jeweiligen Artikelgesetze im Dezember 2003 und schließlich die Vorbereitungen zu deren organisatorischer und praktischer Umsetzung ab Januar 2005 geprägt, und die absehbaren Auswirkungen der neuen gesetzlichen Grundlagen auf die Hilfen in Wohnungsnotfällen und ihre Klientel wurden zu einem Begleitthema aller drei Untersuchungsschritte. Diesem Thema wird im Folgenden, ebenso wie der in allen drei Arbeitsschritten thematisierten quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik, jeweils ein eigenständiges Kapitel gewidmet.

#### **2.2 Zum methodischen Vorgehen der Hilfesystemforschung und den empirischen Grundlagen der Analysen**

In allen drei Arbeitsschritten wurden lokale Fallstudien durchgeführt, bei denen umfassend schriftliche Materialien und Daten ausgewertet und leitfadengestützte Intensivinterviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt wurden. Einbezogen wurden dabei Fachleute aus den kommunalen, freiverbandlichen und (gelegentlich auch gewerblichen) Diensten für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte, aus der Wohnungswirtschaft, aus dem Bereich der örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe etc. Für die einzelnen Arbeitsschritte wurden lokale Fallstudien in den Städten Berlin, Braunschweig, Bremen, Elmshorn, Greifswald, Duisburg, Hamm, Karlsruhe, Leipzig, Magdeburg, Mannheim, Schwerin, Stuttgart, Pinneberg und Potsdam sowie im Landkreis Ostvorpommern durchgeführt.

Zusätzlich wurden zwei umfangreiche schriftliche und teilstandardisierte Erhebungen zu den Themenfeldern „Persönliche Hilfen in Wohnungen“ und „Prävention“ durchgeführt.



Bei der bundesweiten Befragung zu Persönlichen Hilfen in Wohnungen konnten weitestgehend repräsentative Daten (Rücklaufquote 72 v.H.) gewonnen werden. Die quantitativen Ergebnisse der Untersuchung basieren in der Regel auf den Angaben von 261 Institutionen (überwiegend aus dem Bereich der freien Wohlfahrtspflege), die am Stichtag 30.9.2003 bei insgesamt 5.782 Haushalten im Bundesgebiet persönliche Hilfen in Wohnungen entsprechend den definitorischen Kriterien der Untersuchung leisteten. Weitere 2.102 Haushalte erhielten am selben Stichtag ebenfalls persönliche Hilfen (von 84 Trägern bzw. Einrichtungen), die zwar vor Ort dem „Betreuten Wohnen“ zugeordnet wurden, aber nicht in allen Punkten der Definition der Untersuchung entsprachen.

Bei der schriftlichen Erhebung zur Prävention von Wohnungslosigkeit konnten Informationen von 3.630 Präventionsfällen (darunter mehr als 1.000 Wiederholungsfälle) dokumentiert werden, die in 43 Orten Deutschlands (sieben in Ostdeutschland und 36 in Westdeutschland) innerhalb eines Zeitraums von sechs Wochen um die Jahreswende 2003/2004 Kontakt zu den lokalen Präventionsstellen hatten. Für diese Erhebung waren Präventionsstellen ausgewählt worden, bei denen davon ausgegangen werden konnte, dass örtlich zentralisiert Informationen über von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte (und auch Wiederholungsfälle, die innerhalb von fünf Jahren mehr als einmal von Wohnungslosigkeit bedroht waren) und die geleisteten Hilfen verfügbar sind und deren Organisationsform sich an den Empfehlungen des Deutschen Städtetages orientierte. Es ging hier also nicht um eine möglichst hohe Repräsentativität für alle Präventionsstellen in Deutschland, sondern der Fokus lag auf der längerfristigen Wirksamkeit präventiver Hilfen unter relativ günstigen organisatorischen Voraussetzungen.

Mit einzelfallbezogenen Daten für über 5.700 Haushalte im „Betreuten Wohnen“ und für über 3.600 Präventionsfälle in ganz Deutschland liefert die Hilfesystemforschung hier eine Basis für differenzierte und umfassende Analysen, wie sie es für den Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen in Deutschland noch nie zuvor gegeben hat.

Es lässt sich dabei nicht vermeiden, dass mit beiden empirischen Erhebungen letztlich auch bestehende Strukturen des Hilfesystems, oder besser der traditionell in mindestens zwei unterschiedliche Hilfesysteme aufgegliederten lokalen Unterstützungsangebote mit unterschiedlichen Aufgaben- und Zielgruppenschwerpunkten reproduziert werden, auch wenn in beiden Studien besonderes Augenmerk auf diese Problematik gelegt wurde.

Der Untersuchungsansatz zu Persönlichen Hilfen in Wohnungen konzentrierte sich auf relativ intensive Hilfen, die sich vorrangig auf (aktuell oder ehemals) Wohnungslose und in geringerem Umfang auf von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte beziehen und die in der Praxis weitgehend von freien Trägern der Wohnungslosenhilfe erbracht werden. Kommunale Hilfen, die im Rahmen des Allgemeinen Sozialen Dienstes oder der Jugendhilfe unter anderem auch für Haushalte mit Wohnungsnotfallproblematik geleistet werden, sind dabei ebenso wenig berücksichtigt wie Angebote der Behindertenhilfe, der Altenhilfe oder der Straffälligenhilfe. Die Dominanz der freien Träger der Wohnungslosenhilfe unter den befragten Institutionen wirkt sich auch auf die Struktur der Haushalte aus, die von diesen persönliche Hilfe in Wohnungen erhalten (überwiegend Alleinstehende, hoher Männeranteil).



Die Erhebung zur Prävention von Wohnungslosigkeit war dagegen auf weitestgehend kommunale Präventionsstellen fokussiert, bei denen aufgrund der Informationswege und der Aufgabenschwerpunkte die Mietschuldenproblematik einen herausragenden Stellenwert hat. Auch wenn diese Präventionsstellen oftmals die Vermittlung von alternativem Wohnraum zu ihrem Aufgabenbereich zählen oder eng mit entsprechenden Stellen zusammenarbeiten, kann davon ausgegangen werden, dass Personen, die beispielsweise aufgrund eskalierender Konflikte in der Partnerschaft (oder im Elternhaus) oder aufgrund anstehender Entlassungen aus Institutionen von Wohnungslosigkeit bedroht sind, bei den Präventionsstellen tendenziell eher unterrepräsentiert sind. Allein der quantitative Umfang der durch unsere Erhebung in dem begrenzten Zeitraum in 43 Orten erfassten Präventionsfälle macht jedoch auch die herausragende Bedeutung dieser Art der Wohnungsnotfallproblematik deutlich.

Bei der Untersuchung zur Wirksamkeit präventiver Hilfen wurden schließlich auch 20 Face-to-face-Interviews mit Haushalten durchgeführt, die in der Vergangenheit von Wohnungslosigkeit bedroht waren und bei denen die Interventionen der Präventionsstellen zur Vermeidung (etwa je zur Hälfte) erfolgreich oder erfolglos verlaufen waren. Damit konnte das Zustandekommen von Krisen, in denen Wohnungslosigkeit droht, die Unterstützungsbedarfe und die Erfahrungen mit den geleisteten (oder auch vermissten) Hilfen auch nochmals eingehender aus Sicht der Betroffenen beleuchtet werden.

Die Ergebnisse und detaillierte Empfehlungen aus allen drei Arbeitsschritten der Hilfesystemforschung liegen in Form von drei umfassenden Untersuchungsberichten zum download von den Internetseiten des Forschungsverbundes und der GISS vor und wurden darüber hinaus durch zahlreiche Aufsätze in einschlägigen Fachzeitschriften (bis März 2005 wurden bereits zehn Aufsätze mit direktem Bezug zum Forschungsverbund veröffentlicht oder befanden sich im Druck) sowie bei diversen Tagungs- und Seminarvorträgen der Fachöffentlichkeit zur Diskussion gestellt.

### 2.3 Zur quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik und den Problemen bei der Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen

Die Analyse der quantitativen Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik ergibt ein uneinheitliches Bild. Nach wie vor gibt es erhebliche Unterschiede und Defizite in der Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit lokaler Daten zur Wohnungsnotfallproblematik. Der vorherrschende Trend bei der Entwicklung der überregionalen Unterbringungszahlen von Wohnungslosen zeigt jedoch, dass die noch zu Beginn der 1990er Jahre zu verzeichnende Steigerung zur Mitte der Dekade beendet und seitdem ein deutlicher Rückgang der Wohnungslosenzahlen zu verzeichnen war, der auch durch den Abbau von Unterkünften im Bereich der ordnungsrechtlichen Unterbringung forciert wurde. In einigen Städten – insbesondere in prosperierenden Großstädten mit angespanntem Wohnungsmarkt, aber auch dort, wo Wohnungslose mit verstärkten Zugangsbarrieren in einem ansonsten relativ entspannten Wohnungsmarkt konfrontiert sind – zeichnet sich in jüngster Zeit eine Trendwende und ein erneuter Anstieg der Wohnungslosenzahlen ab.



Abb. 12:

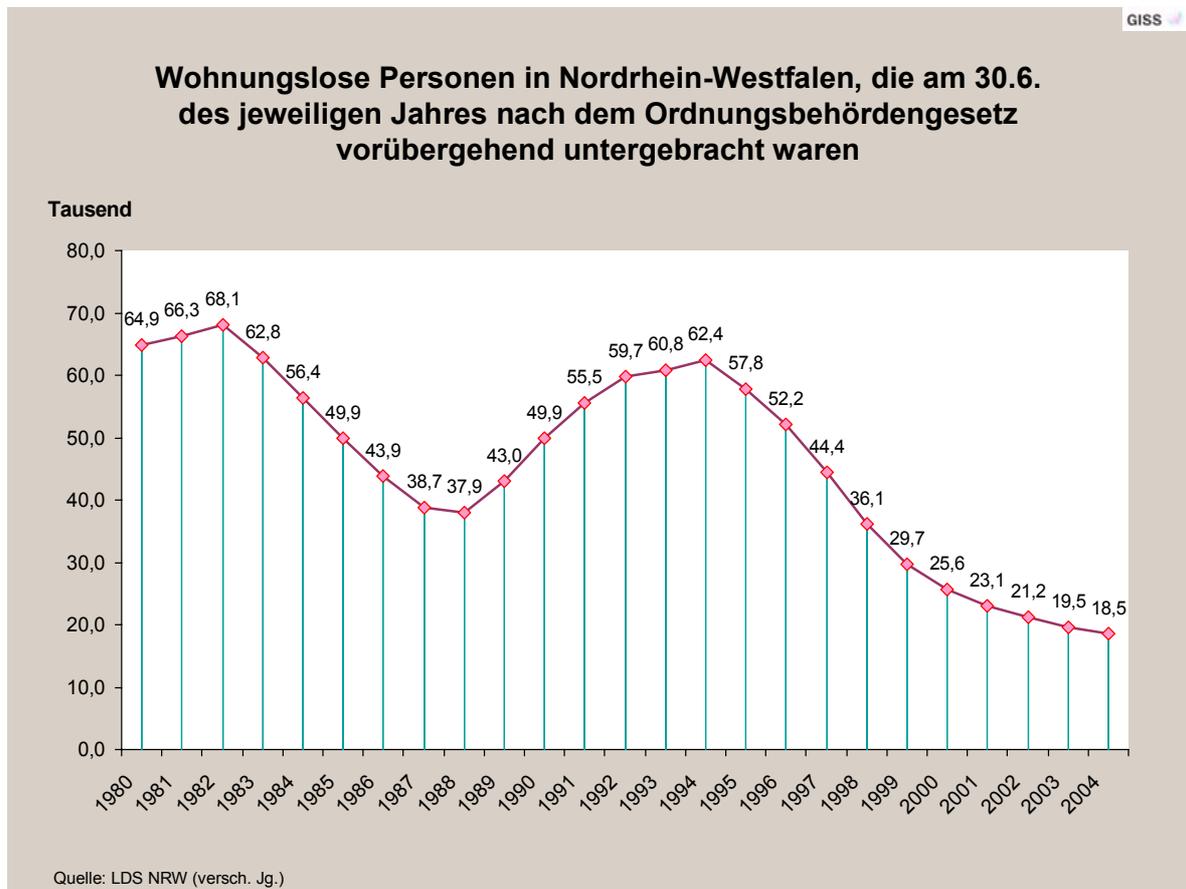
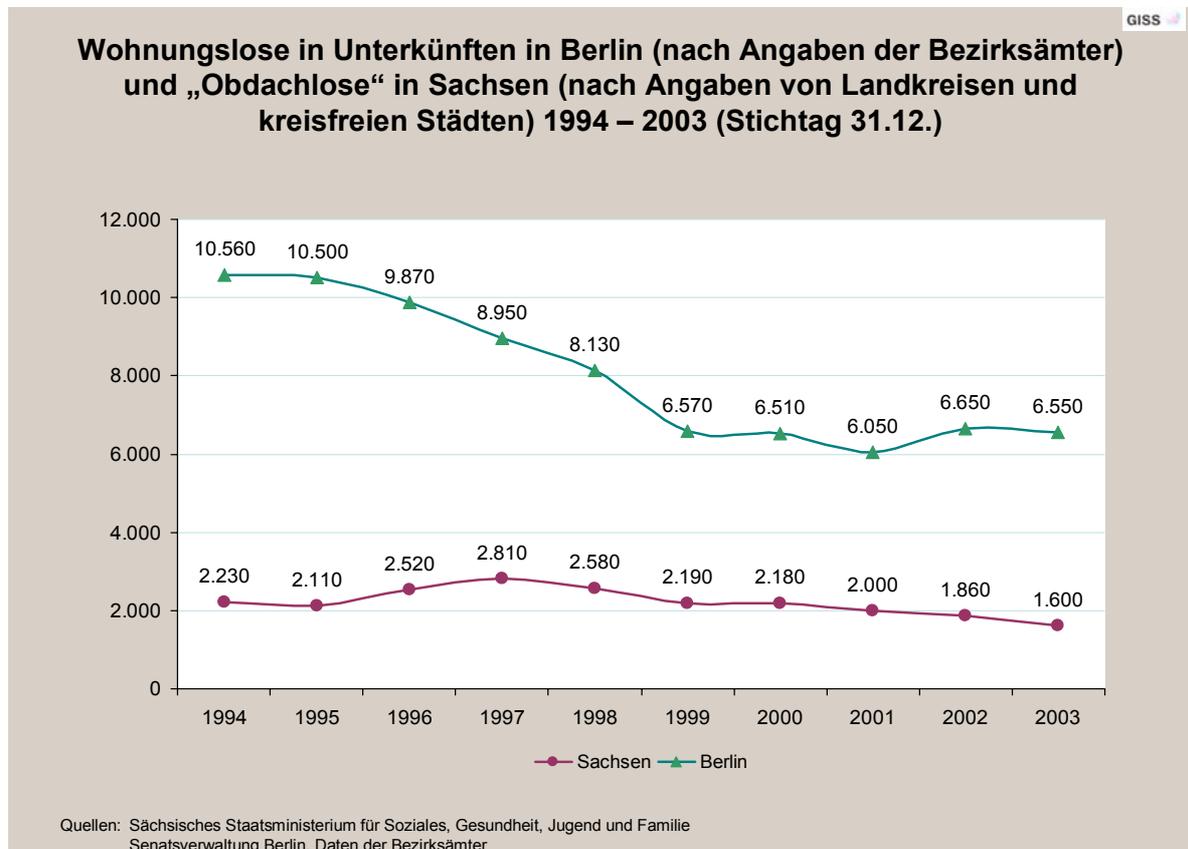




Abb. 13:



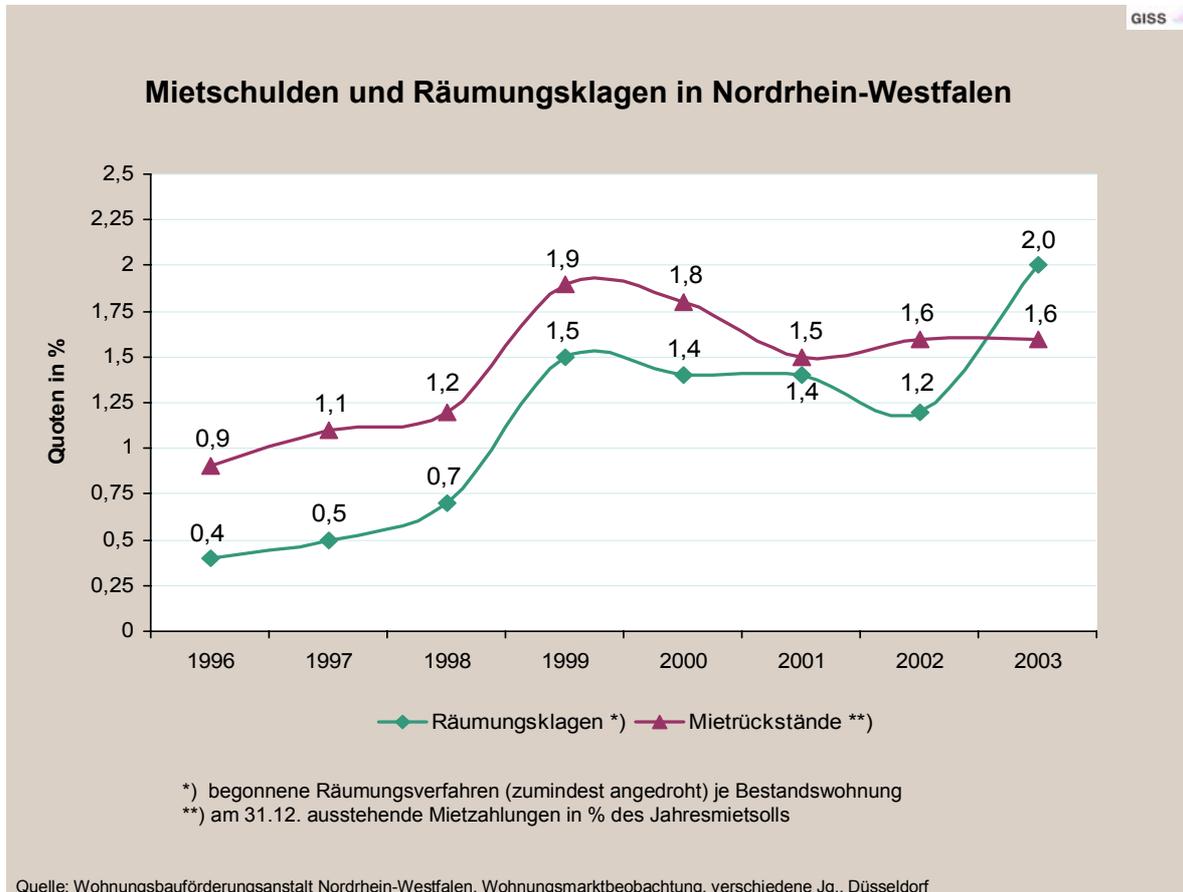
Während die Wohnungslosenzahlen seit Mitte der 1990er Jahre zumeist rückläufig waren (vgl. beispielhaft die Daten der Obdachlosenstatistik in Nordrhein-Westfalen und der Wohnungslosenstatistik in Sachsen und Berlin) und dieser Trend in vielen Städten auch noch weiter anhält, belegen verfügbare Daten über bedrohte Wohnverhältnisse infolge von Mietschulden und Räumungsklagen einen gegenteiligen Trend: Die Zahl der Präventionsfälle ist deutlich gestiegen, und scheint – nach einer Phase der Stagnation oder sogar leichten Rückentwicklung in manchen Städten ganz zu Beginn dieser Dekade – aktuell weiter zu steigen. So ist beispielsweise in allen Städten, in denen die Fallstudien zur Prävention von Wohnungslosigkeit durchgeführt wurden, zwischen 2002 und 2003 durchweg eine Zunahme der Räumungsklagen registriert worden. Diese Entwicklung stimmt auch mit den Ergebnissen der alljährlichen landesweiten Befragung der Wohnungswirtschaft im Rahmen der Wohnungsmarktbeobachtung in Nordrhein-Westfalen überein, die einen deutlichen Anstieg der Quote begonnener Räumungsverfahren zwischen 2002 und 2003 ausweist. Bei den angesetzten Zwangsäumungsterminen war die Entwicklung dagegen eher uneinheitlich. Nahezu alle dazu befragten Expertinnen und Experten rechneten infolge der Hartz-Reformen mit einer Zunahme bedrohter Wohnverhältnisse, wenngleich eine genauere quantitative Einschätzung zum Befragungszeitpunkt aufgrund fehlender Daten noch nicht möglich war.

Die vielerorts feststellbare gegenläufige quantitative Entwicklung von bedrohten Wohnverhältnissen und eingetretener Wohnungslosigkeit verweist auch auf die gestiegene und nach



wie vor hochaktuelle Bedeutung präventiver Arbeit zur Abwendung drohender Wohnungslosigkeit.

Abb. 14:



Im Hinblick auf Veränderungen bei der Zusammensetzung der aktuell von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen und Haushalte ist zunächst festzustellen, dass Familien zumeist deutlich stärker vom Abbau der Wohnungslosigkeit (und dem gezielten Abbau von Obdachlosenunterkünften) profitieren konnten als Alleinstehende, was nicht zuletzt dadurch zum Ausdruck kommt, dass der relative Anteil der Alleinstehenden unter den Wohnungslosen hoch und in den letzten Jahren noch weiter gewachsen ist. In mehreren Fallstudienorten waren zum Untersuchungszeitpunkt sogar überhaupt keine wohnungslosen Familien mehr untergebracht. Im Hinblick auf die allein stehenden Wohnungslosen thematisieren die von uns befragten Expertinnen und Experten den gestiegenen Bedarf nach frauenspezifischen Angeboten und nach adäquaten Angeboten für Wohnungslose mit psychischen Erkrankungen sowie für gesundheitlich (oft infolge von Suchterkrankungen) stark beeinträchtigte und ältere Hilfesuchende. Auch auf einen gestiegenen Anteil von jungen Menschen unter den Wohnungslosen wird verschiedentlich hingewiesen.

In Bezug auf die Reintegration von Wohnungsnotfällen in reguläre und dauerhafte Wohnverhältnisse sind die Versorgungschancen zum einen abhängig von der Lage am Wohnungsmarkt, zum anderen von den Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Belegung von



Wohnungen (siehe dazu auch die Untersuchungen des IWU zu diesen Schwerpunktthemen) und schließlich von der Wirksamkeit selektiver Barrieren, die den Zugang zu freien Wohnungen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte erschweren. In der Mehrheit unserer Untersuchungsstädte war die Lage am Wohnungsmarkt entspannt und es gab Leerstände, am ausgeprägtesten in einigen ostdeutschen Städten. Eine deutliche Anspannung des Wohnungsmarktes war vor allem in prosperierenden Fallstudienorten – insbesondere in Süddeutschland – zu verzeichnen, beispielsweise in Karlsruhe und Stuttgart. Aber auch in Städten mit Wohnungsleerstand gab es Vermittlungsprobleme, und zwar insbesondere in Bezug auf allein stehende Wohnungslose. Oftmals sind gerade im Bereich preisgünstiger Kleinwohnungen Engpässe zu verzeichnen und die Einflussmöglichkeiten der Kommunen sind hier besonders gering.

Ohnehin ist der kommunale Einfluss auf die Vergabe von Wohnungen in allen Untersuchungsstädten in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Gründe dafür sind in erster Linie der Auslauf von Sozialbindungen (in Westdeutschland) und der Verkauf kommunalen Wohnungseigentums, aber auch Maßnahmen zur Verstärkung von „Sozialer Mischung“ in den verbliebenen Beständen und die weitgehende Übertragung der Belegungssteuerung auf die Wohnungsunternehmen. Insbesondere bei einer Zuspitzung der Lage am Wohnungsmarkt ist von einschneidenden Konsequenzen der stark verringerten kommunalen Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik auszugehen.

Probleme bereiteten im Untersuchungszeitraum aber auch die vielerorts verschärften finanziellen Zugangsbeschränkungen durch abgesenkte bzw. zu geringe Mietobergrenzen in der Sozialhilfe (zur noch gestiegenen Bedeutung dieser Angemessenheitsgrenzen nach der Umsetzung von Hartz IV vgl. Kapitel 7), restriktive Gewährung von Maklerkosten und Deponaten, unzureichende Garantieleistungen und die zunehmende Regelüberprüfung der Bonität von Wohnungssuchenden durch Wohnungsunternehmen („Schufa-Anfrage“). Und schließlich stoßen insbesondere Wohnungslose mit erkennbaren sozialen und gesundheitlichen Schwierigkeiten und einem Bedarf an wohnbegleitenden Hilfen auf erhebliche Vermittlungsbarrieren.

Die genannten Zugangsbarrieren zu angemessenem Wohnraum stellen auch ein weit verbreitetes Problem bei der Durchführung von persönlichen Hilfen in Wohnungen dar.

In fast allen Untersuchungsstädten gab es gezielte Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen. Sie reichten vom Wohnungsbau freier Träger über die gezielte Akquisition von Bestandswohnungen (durch eigens zu diesem Zweck gegründete freie Träger, aber auch durch zentrale Organisationseinheiten in der Verwaltung und in einem Fall im Rahmen einer Initiative von Ehrenamtlichen) und die Nutzung von „Gewährleistungswohnungen“ bis hin zu vertraglichen Regelungen über Vergabequoten für Wohnungsnotstandsfälle. Die quantitativen Versorgungswirkungen der meisten genannten Maßnahmen sind allerdings sehr eng begrenzt.

Für Haushalte mit persönlichen Hilfen in Wohnungen spielten größere Wohnungsunternehmen eine herausragende Rolle als Wohnungsgeber, aber auch der privat vermietete Wohnungsbestand (mit dessen relativem Anteil Deutschland ja europaweit eine Spitzenstellung einnimmt) hat eine bedeutsame Versorgungsfunktion.



## 2.4 Zu neueren Entwicklungen bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen<sup>1</sup>

Unsere Analysen neuer Organisationsformen der Hilfen in Wohnungsnotfällen und der Auswirkungen des Strukturwandels der sozialen Arbeit auf diese institutionellen Hilfen haben unter anderem gezeigt, dass es in den vergangenen Jahren vielerorts deutliche organisatorische Veränderungen im Bereich der Wohnungsnotfallhilfen gegeben hat.<sup>2</sup> Durch die Neustrukturierung von Kompetenzen und Ressourcen sind traditionelle Trennlinien innerhalb der Kommunen teilweise überwunden und präventive Aufgabenbereiche gestärkt worden. Freie Träger engagieren sich verstärkt im Bereich der Verhinderung drohender Wohnungsverluste, übernehmen mancherorts aber auch Aufgaben der kommunalen Obdachlosenunterbringung und sind Träger von Projekten zur gezielten Versorgung von Wohnungslosen mit normalen Wohnungen. Oftmals sind aber auch noch deutliche Schnittstellen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten erkennbar, die eine verbindliche Kooperation und die effektive Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik erschweren. Beispielhafte Ansätze aus unseren Untersuchungsstädten zeigen Möglichkeiten für eine konsequente Integration freier Träger und zum Aufbau eines integrierten Gesamtsystems für Hilfen in Wohnungsnotfällen.

### *Sozialräumliche Orientierung*

Im Zuge der Neuorganisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen lassen sich durchgängig auch Ansätze zu ihrer sozialräumlichen Ausrichtung finden, wobei eine breite Varianz von Organisationsformen vorherrscht. Sie reichen von der sozialräumlichen Ausrichtung der Zuständigkeiten innerhalb einer weiterhin an einem zentralen Ort konzentrierten Fachstelle über den Aufbau von Schwerpunktaktivitäten in einem oder mehreren „sozialen Brennpunkten“ bis zur konsequenten Dezentralisierung von kommunalen Präventionsdiensten und von Beratungsstellen freier Träger. Unsere Analyse konzentrierte sich auf die Potenziale und Risiken der unterschiedlichen Organisationsweisen. Als positive Wirkungen einer Dezentralisierung wurden unter anderem die größere räumliche Nähe zur Zielgruppe und eine bessere Kenntnis ihrer Lebensbedingungen und sich abzeichnender Wohnungsnotfallrisiken sowie die bessere Einbindung in lokale Strukturen genannt. Im Bereich der Wohnungsnotfallhilfen birgt die Dezentralisierung jedoch auch diverse Risiken. Bei der – notwendigen – Fokussierung dezentraler Organisationseinheiten auf die Wohnungsnotfallproblematik bringt die geringe Größe der dezentralen Stellen Probleme in Bezug auf ihre durchgängige Erreichbarkeit und Fähigkeit zur schnellen Intervention mit sich. Es entstehen neue Schnittstellen und es kann zu Verdrängungs- und Verschiebungseffekten zwischen verschiedenen dezentralen Organisationseinheiten mit der Folge gesamtstädtisch erhöhter Wohnungslosigkeit kommen. Der Koordinierungsaufwand (und entsprechender Personalbedarf) ist nicht zu unterschätzen. Im Interesse einer effektiven und bedarfsgerechten Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik kann es daher auch sinnvoll sein, zentrale Elemente dieser Arbeit auch weiterhin in zentralen Anlaufstellen zu organisieren und lediglich in Schwerpunktgebieten („sozialen Brennpunkten“) separate Anlaufstellen aufzubauen. Beispiele aus unseren Untersuchungsstädten zei-

<sup>1</sup> Vgl. dazu den detaillierten Bericht: Busch-Geertsema/ Ruhstrat (GISS) 2003.

<sup>2</sup> Veränderungen im Kontext der Hartz-Reformen werden im Kapitel 7 gesondert behandelt. Auf bedeutsame Entwicklungen bei den persönlichen Hilfen in Wohnungen und bei der Prävention von Wohnungslosigkeit wird in den entsprechenden thematischen Kapiteln 5 und 6 eingegangen.



gen auch, dass die Beibehaltung zentraler Anlaufstellen eine interne Zuständigkeitsaufteilung nach Sozialräumen nicht ausschließt und eine geschlechts- und zielgruppenspezifische Differenzierung eher erleichtert.

Auffällig ist, dass es in den Fallstudienorten bislang nur wenig Berührungspunkte zwischen den jeweiligen lokalen Hilfesystemen für Wohnungsnotfälle und solchen Projekten gibt, die im Rahmen des Programms „Soziale Stadt“ gefördert werden. Kontakte untereinander kommen allenfalls punktuell zustande und die unterschiedlichen Orientierungen führen durchaus häufiger auch zu Interessenskonflikten, wenn Versorgungskapazitäten der Wohnungsnotfallhilfe durch Initiativen des Quartiersmanagements eher beschnitten werden.

### *Differenzierung der Hilfsangebote*

Auf Veränderungen insbesondere bei der Klientel von Hilfen für allein stehende Wohnungslose und die verstärkte Wahrnehmung spezifischer Bedarfe von Teilgruppen dieser Klientel wurde in den meisten Fallstudienstädten mit einer Differenzierung der Angebote reagiert. So wurden in den letzten Jahren vielerorts frauenspezifische Angebote entwickelt, die zumeist auf eine hohe Nachfrage treffen. Die meisten dieser Angebote haben Wohnersatzfunktion und sozialtherapeutische Ansätze. Aber auch Tagesstätten für Frauen sind verbreitet – oft unter starkem Einbezug ehrenamtlichen Engagements und als offene Angebote auch für nicht-wohnungslose Frauen. Eigenständige Beratungsstellen ausschließlich für wohnungslose Frauen waren dagegen seltener. Vielfach sind die Angebote für wohnungslose Frauen ihrerseits wieder eng mit anderen frauenspezifischen Angeboten (für Opfer häuslicher Gewalt, für Frauen in der Psychiatrie, in der Suchtkrankenhilfe etc.) vernetzt.

Dem formulierten erhöhten Bedarf an Angeboten für wohnungslose Frauen und Männer mit psychischen Erkrankungen (denen häufig „fehlende Krankheitseinsicht“ bescheinigt wird) wurde in einigen Orten durch den Aufbau bzw. die Planung von speziellen Einrichtungen entsprochen, die den Problemlagen dieser Klientel besser gerecht werden sollen (Möglichkeit zum unbefristeten Aufenthalt, qualifiziertes Personal, niedrigschwelliger und akzeptierender Ansatz). Zum anderen gab es Bemühungen zu einer Verbesserung der Kooperation mit Angeboten im Bereich der (Sozial-)Psychiatrie, die aber zumeist noch nicht zu einer zufrieden stellenden Lösung der Schnittstellenprobleme geführt hatten.

In mehreren Städten waren auch Langzeithilfen für chronisch beeinträchtigte suchtkranke Wohnungslose (oft in fortgeschrittenem Alter) bereits installiert oder im Aufbau (auch hier sind die Konzeptionen geprägt von der Möglichkeit zum längerfristigen bzw. dauerhaften Aufenthalt, akzeptierenden Ansätzen und der Abkehr vom Abstinenzparadigma). Neben stationären Einrichtungen kommen dabei auch Wohnprojekte infrage, in denen eine möglichst weitgehende Annäherung an normale Wohnverhältnisse erreicht wird und die notwendigen wohnbegleitenden Hilfen ambulant geleistet werden.

In mehreren Untersuchungsstädten ist es durch gezielte Maßnahmen gelungen, Obdachlosenunterkünfte abzubauen und die dort vormals untergebrachten Haushalte (insbesondere Familien) dauerhaft in regulären Wohnungen zu versorgen. Auf Maßnahmen der „Ambulantisierung“ durch Abbau von Plätzen in stationären Einrichtungen und Sonderwohnformen für allein stehende Wohnungslose zugunsten des Ausbaus intensiver persönlicher Hilfen in



---

Wohnungen wird weiter unten (5. Kapitel) ausführlicher eingegangen.

### *Bürgerschaftliches Engagement*

Neuere Formen bürgerschaftlichen Engagements, die in den letzten Jahren für Wohnungslose und andere sozial und ökonomisch ausgegrenzte Gruppen entwickelt wurden, finden sich auch in allen unseren Untersuchungsstädten. Neben Tafeln, Straßenzeitingen, Tagestreffs und diversen weiteren Angeboten, bei denen ehrenamtliche Mitarbeit und die Finanzierung über Spenden einen herausragenden Stellenwert haben und die sich häufig an einen erweiterten Personenkreis (also auch an Personen ohne Wohnungsnotfallproblematik) wandten, fanden sich auch Angebote, die sich ausschließlich auf Wohnungslose bezogen. Beispiele sind aufsuchende Hilfen für Straßenobdachlose und eine von Ehrenamtlichen organisierte Wohnungssuchbörse für allein stehende Wohnungslose. Letztere ist auch eines der wenigen Beispiele, in denen sich das bürgerschaftliche Engagement vorrangig auf die Integration in normale Wohnverhältnisse bezieht, während die überwiegende Mehrheit der Initiativen auf die Abdeckung materieller und kommunikativer Grundbedürfnisse (Nahrungsmittel, Kleider, Tagesaufenthalt) ausgerichtet ist.

In unseren Untersuchungsstädten kann überwiegend von einer „friedlichen Koexistenz“ des professionellen Hilfeangebotes und der ehrenamtlichen Initiativen gesprochen werden, wobei Letztere auch relativ häufig durch Profis aus dem etablierten Hilfesystem mit initiiert und begleitet wurden. Allerdings erforderte die professionelle Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements häufig einen nicht zu unterschätzenden Aufwand. Besonders im Bereich der frauenspezifischen Hilfen sind die Angebote aber auch in hohem Maße auf die ehrenamtliche Mitarbeit angewiesen. Verbreitet ist auch die Verknüpfung ehrenamtlicher Initiativen mit Beschäftigungsmaßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes.

Die befragten Hauptamtlichen benennen als wesentlichen positiven Aspekt des bürgerschaftlichen Engagements seine Öffentlichkeitswirkung und die Sensibilisierung einer größeren Zahl von Menschen für bestehende Notlagen und soziale Probleme. Sie unterstreichen aber auch die Risiken einer Verkürzung sozialstaatlicher Rechtsansprüche mit Verweis auf die ehrenamtlichen und spendenfinanzierten Versorgungsangebote.

### *Reform der gesetzlichen Grundlagen für „Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“*

Die Reform der „Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ und der Durchführungsverordnung dazu (im BSHG: § 72 und VO, im SGB XII fortan §§ 67-69) in den Jahren 1996 und 2001 wurde – trotz der Kritik von Rechtsexperten an einzelnen Formulierungen – von den Befragten in unseren Fallstudienstädten weitgehend begrüßt, hatte aber bis zum Untersuchungszeitpunkt nur relativ wenig gravierende Auswirkungen auf die Praxis. Begrüßt wurde u.a. die Klarstellung, dass gewaltgeprägte Lebensumstände als hilfeauslösende Lebenslage ausdrücklich anerkannt und die Begründung des Hilfeanspruchs der betroffenen Frauen im Einzelfall erleichtert wurde. Auch die Aufhebung der traditionellen Differenzierung allein stehender Wohnungsloser in ortsfremde „Nichtsesshafte“ und ortsansässige „Personen ohne ausreichende Unterkunft“ wurde positiv bewertet. Wohnungslose Familien blieben in der Praxis – von wenigen Ausnahmen abgesehen – aber auch weiterhin von



der Gewährung der Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten weitestgehend ausgeschlossen. Allenfalls Alleinerziehende mit Kindern erhielten bei den frauenspezifischen Angeboten der Wohnungslosenhilfe entsprechende Unterstützung.

Eine Vereinheitlichung bei den sachlichen Zuständigkeiten für alle Zielgruppen und Maßnahmen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten wurde in unserem Untersuchungszeitraum in mehreren Flächenländern vorgenommen. Erwartungsgemäß schafft eine einheitliche Zuständigkeit bei den überörtlichen Trägern die Voraussetzung zu einer stärkeren landesweiten Vereinheitlichung der Hilfen, während die (in letzter Zeit häufiger vorgenommene) Verlagerung aller Zuständigkeiten auf die örtlichen Träger insbesondere in den größeren Städten die integrierte lokale Sozialplanung erleichtert, aber auch deutliche Risiken beispielsweise von lokaler Hilfeverweigerung, Zuständigkeitsstreitigkeiten und Uneinheitlichkeit der Hilfestellung in sich birgt.

### *Gewaltschutzgesetzgebung*

Im Zuge der Verabschiedung des Gewaltschutzgesetzes im Jahr 2002 wurden auf Bundes- und Landesebene wichtige Neuregelungen zu einem verbesserten Schutz von Opfern häuslicher Gewalt und damit auch zur gezielten Intervention bei eskalierenden Konflikten im Wohnbereich erlassen (Ziel: „Täter geht, Opfer bleibt“). Die Informationen über die neuen Regelungen waren zum Untersuchungszeitpunkt allerdings noch nicht hinreichend verbreitet und die Unterstützung von Gewaltopfern bei der Wahrnehmung ihrer Rechte lokal unterschiedlich ausgeprägt. Überdies veranlassen Zweifel an einem effektiven und längerfristigen Schutz der polizeilichen und gerichtlichen Maßnahmen vor ihrem gewalttätigen Partner viele gewaltbedrohte Frauen auch weiterhin zum Verlassen der gemeinsam genutzten Wohnung. Ein deutlicher Einfluss der neuen Regelungen auf die Belegung von Frauenhäusern bzw. von Angeboten der Wohnungslosenhilfe für wohnungslose Frauen und Männer war in unseren Fallstudienstädten zum Untersuchungszeitpunkt nicht festzustellen. Da jedoch die Wege in die Wohnungslosigkeit bei Frauen und auch bei Männern eher selten direkt in das institutionelle Hilfesystem führen, war es noch zu früh, die längerfristigen Auswirkungen der Gewaltschutzgesetzgebung auf die Wohnungsnotfallproblematik von Opfern und Tätern zu erfassen.

### *Veränderte Sozialhilfepraxis, „Fordern und Fördern“*

Schon bei unseren ersten Untersuchungen für den Forschungsverbund erschwerten Veränderungen in der Sozialhilfepraxis zum einen durch Restriktionen bei der Erstausrüstung die Reintegration von Wohnungslosen in normale Wohn- und Lebensverhältnisse. Zum anderen erhöhten die unter dem Motto „Fördern und Fordern“ verschärften Sanktionen bei „fehlender Mitwirkung“ und „mangelnder Arbeitsbereitschaft“ das Risiko von Personen im Sozialhilfebezug, infolge der verhängten Leistungskürzungen wohnungslos zu werden. Von Teilen der Politik und Verwaltung wurde dieses Risiko auch bewusst als Abschreckung propagiert bzw. in Kauf genommen. Aus der Praxis wurde von einer Reihe von Fällen berichtet, die infolge von Leistungskürzungen ihre Wohnung verloren haben und bei denen psychische Erkrankungen sowie Suchtprobleme als Ursache für die konstatierte „mangelnde Mitwirkungsbereitschaft“ nur unzureichend berücksichtigt wurden. Mancherorts wurde dabei auch unkoor-



diniertes Verwaltungshandeln deutlich, wenn eine Stelle der Verwaltung das Ziel verfolgte, drohende Wohnungslosigkeit möglichst weitgehend zu vermeiden und Wohnungslose in normale Lebensverhältnisse zu reintegrieren, und eine andere Stelle derselben Verwaltung aktiv zur Entstehung der Wohnungsnotfallproblematik beitrug. Auf diese Problematik, die sich aller Wahrscheinlichkeit durch die Hartz-Reformen noch verschärfen wird, wird weiter unten nochmals eingegangen.

## 2.5 Persönliche Hilfen in Wohnungen („Betreutes Wohnen“)<sup>1</sup>

Bei den persönlichen Hilfen in Wohnungen (in der Praxis noch am häufigsten als „Betreutes Wohnen“ bezeichnet) handelt es sich um einen Hilfeansatz, der auf breiter Basis als innovativ bewertet wird. In dem verstärkten Ausbau dieses Ansatzes in den letzten Jahren kommt ein Paradigmenwechsel bei der Hilfe für von Wohnungslosigkeit Bedrohte und Betroffene zum Tragen, der darauf abzielt, die Hilfe unter (weitgehend) normalen Wohn- und Lebensverhältnissen durchzuführen. Diese Zielrichtung kommt auch in dem verbreiteten Trend zur „Ambulantisierung“ stationärer Hilfen und zur Auflösung kommunaler Obdachlosenunterkünfte zum Ausdruck. Aktuelle wissenschaftliche Untersuchungen legen den weiteren Ausbau der Hilfeform nahe und unterstreichen die Notwendigkeit persönlicher Hilfen im Anschluss an die Sicherung der bestehenden Wohnung und an die Reintegration in die Normalwohnraumversorgung.

### *Definition von „Persönlicher Hilfe in Wohnungen“*

Um einerseits das gesamte Spektrum der Hilfeansätze abzubilden, andererseits aber notwendige Abgrenzungen vorzunehmen (insbesondere gegenüber Hilfen in „klassischen“ Unterkünften, „klassischen“ stationären Einrichtungen, „reinen“ Beratungsangeboten und anderen Helfefeldern), waren zur Abgrenzung unseres Untersuchungsgegenstands definitorische Festlegungen zwingend geboten. Folgende definitorische Vorgaben wurden gemacht:

#### **ZIELGRUPPE/ RECHTSGRUNDLAGE**

- ♦ Es muss sich um von Wohnungslosigkeit Bedrohte und/oder Betroffene handeln.
- ♦ Betreutes Wohnen, das nach den gesetzlichen Regelungen der Eingliederungshilfe, der Altenhilfe, der Jugendhilfe oder der Straffälligenhilfe finanziert wird, ist von der Definition ausgeschlossen.
- ♦ Eine Zuordnung der Hilfen zu § 72 BSHG ist nicht zwingend erforderlich.

#### **ART DER HILFE**

- ♦ Die Hilfe muss als planvoller und zielgerichteter Prozess im Einzelfall organisiert sein.
- ♦ Aufsuchende Hilfen müssen konzeptionell vorgegeben sein, es darf keine reine „Komm-Struktur“ praktiziert werden.
- ♦ Unerheblich ist, ob es sich formal um ambulante, teilstationäre oder stationäre Hilfe handelt.

<sup>1</sup> Busch-Geertsema/ Evers (GISS) 2004.



### **INTENSITÄT UND QUALITÄT DER HILFE**

- ♦ Die Hilfe muss durch anerkannte Fachkräfte (mit Hochschulabschluss) durchgeführt werden.
- ♦ Betreuungsschlüssel darf höchstens 16 Fälle pro Fachkraft betragen oder alternativ: es muss pro Monat und Fall mindestens drei Stunden unmittelbarer Fallkontakt („face to face“) bestehen.

### **WOHNUNGEN UND WOHNFORMEN**

- ♦ Die Maßnahmen müssen generell in Wohnungen durchgeführt werden. Im Fall von Gruppenwohnen gilt, dass jede/jeder über ein Einzelzimmer verfügt und nicht mehr als fünf Personen pro Wohnung untergebracht sind.

### **RECHTLICHE REGELUNGEN**

- ♦ Es werden keine besonderen Anforderungen an die rechtlichen Normierungen gestellt, mit denen die Miet-, Nutzungs- und Betreuungsverhältnisse geregelt werden. Alle bekannten Varianten (Mietverträge, Nutzungsverträge, Verknüpfung mit oder Entkopplung von Wohnen und persönlicher Hilfe) werden somit zugelassen.

### *Struktur und Entwicklung der Angebote*

Ein Großteil der durch die Erhebung erfassten persönlichen Hilfen in Wohnungen (über 90 v.H.) wurde am Stichtag im Rahmen des § 72 BSHG finanziert, und zwar vorrangig (zu 84 v.H.) als ambulante Maßnahmen. Die überörtlichen Kostenträger spielten bei der Finanzierung eine herausragende Rolle. Bei knapp 80 v.H. der erfassten Fälle wurde die Intensität der Hilfen über Betreuungsschlüssel geregelt. Nicht nur bei der Aufteilung der Zuständigkeiten kommen vielerorts noch die Traditionslinien der ehemaligen „Nichtsesshaftenhilfe“ und die Konzentration der Hilfen auf allein stehende Wohnungslose zum Tragen.

Einige unserer Fallbeispiele zeigen aber auch lokale Ansätze, sowohl die tradierten Zuständigkeitsaufteilungen (für ortsfremde und ortsansässige Wohnungslose) als auch die ausschließliche Konzentration der persönlichen Hilfen in Wohnungen auf Alleinstehende zu überwinden. Am stärksten ausgeprägt ist Letzteres bei Angeboten, die nach (oder bei) der Vermeidung eines unmittelbar drohenden Wohnungsverlustes zum Einsatz kommen. In diesem Bereich gibt es auch beispielhafte Ansätze einer Beteiligung der Wohnungswirtschaft an den Kosten präventiver Hilfen durch freie Träger.

12 v.H. der von der Erhebung erfassten Fälle erhielten die persönliche Hilfe im Anschluss an die Sicherung ihres bestehenden Wohnverhältnisses, also als präventive Maßnahme. Trotz dieses noch relativ geringen Anteils ist hier doch bereits ein Bedeutungszuwachs präventiver Hilfen freier Träger erkennbar. Nahezu die Hälfte der von der Erhebung erfassten Fälle erhielt ihre persönlichen Hilfen jedoch in befristeten Unterbringungsformen, und zwar etwa ein Fünftel im Gruppenwohnen und etwas mehr als ein Viertel in abgeschlossenem Individualwohnraum. Persönliche Hilfen nach Bezug einer Wohnung im Dauermietverhältnis erhielten etwa zwei Fünftel der einbezogenen Haushalte. Die fachpolitische Forderung, auch reintegrative Hilfen unter möglichst „normalen“ Wohnbedingungen durchzuführen, war damit zum Untersuchungszeitpunkt bei knapp der Hälfte der Fälle erfüllt. Zwar waren Hilfen in be-



fristeter Unterbringung in gemeinschaftlichen Sonderwohnformen wie betreute Wohngemeinschaften, Außenwohngruppen etc. immer noch verbreitet, ihr Anteil fiel jedoch mit rund 20 v.H. geringer aus als erwartet. Eine grundsätzliche Präferenz für Hilfen in Individualwohnraum kam auch in den Richtlinien einiger Sozialhilfeträger und in den lokalen Fallstudien zum Ausdruck, wobei aber zumeist der Fortbestand von Gruppenwohnangeboten für einen begrenzten Personenkreis akzeptiert und für notwendig erachtet wurde.

Die Fallstudien belegen einen deutlichen Ausbau der persönlichen Hilfen in Wohnungen seit Ende der 1990er-Jahre, wenn auch in unterschiedlicher Dynamik und mit einer gelegentlich rückläufigen Tendenz in jüngster Zeit (in erster Linie durch restriktivere Bewilligungen von Kostenträgern). Die persönlichen Hilfen hatten in allen einbezogenen Orten in den jeweiligen lokalen Systemen der Hilfen in Wohnungsnotfällen einen hohen Stellenwert. Standardisierte Hilfeplanverfahren spielten – bei großen lokalen Detailunterschieden hinsichtlich der Steuerung und des Controllings der Maßnahmen – durchweg eine bedeutsame Rolle bei der Bewilligung und Durchführung der Hilfen. Lokale Beispiele für Ausdifferenzierungen der Hilfen beziehen sich u.a. auf den Aufbau frauenspezifischer Angebote und den Einsatz persönlicher Hilfen im Bereich der Prävention und auch bei Mehrpersonenhaushalten.

Nach Ansicht von knapp über 40 v.H. der an der schriftlichen Befragung beteiligten Träger reichten die bei ihnen zum Befragungszeitpunkt verfügbaren Kapazitäten zur persönlichen Hilfe in Wohnungen nicht aus. Der zusätzliche Bedarf wurde von diesen Trägern auf knapp über die Hälfte ihrer am Stichtag genutzten „Plätze“ eingeschätzt. Prognosen – auch von Kostenträgern – über die künftige Entwicklung verwiesen einerseits auf eine zu erwartende Zunahme der Hilfebedarfe infolge der anstehenden Sozialreformen („Hartz IV“) und andererseits auf die kommunalen Bemühungen um Einsparungen bei den Sozialausgaben und eine restriktivere Gewährungspraxis auch bei den persönlichen Hilfen in Wohnungen.

Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass eine Ausweitung dieses Hilfeansatzes an den Orten leichter voranzutreiben war, an denen dies nicht zu Mehrausgaben, sondern durch den Umbau bereits vorhandener Angebote für Wohnungslose (insbesondere die Reduzierung „klassischer“ stationärer Hilfen und die Auflösung von Obdachlosenunterkünften) kostenneutral zu bewerkstelligen war oder gar zu Einsparungen führte. Aufgrund der deutlich höheren Platzzahlen für wohnungslose Männer spielt der beschriebene Umbauprozess im Hilfesegment für Männer eine größere Rolle als bei den frauenspezifischen Hilfen. Der Bericht dokumentiert entsprechende Fallbeispiele mit weitgehend positiven Einschätzungen der Beteiligten über die erzielten Effekte der Umsteuerungsprozesse im Hinblick auf eine Normalisierung von Wohn- und Lebensverhältnissen, die bessere Akzeptanz und höhere Wirksamkeit der Integrationshilfen.

### *Nutzerinnen und Nutzer persönlicher Hilfen in Wohnungen*

Die Verteilung der Nutzerinnen und Nutzer, die am Stichtag unserer schriftlichen Befragung persönliche Hilfen in Wohnungen erhielten, zeigt eine starke Dominanz allein stehender Männer, die über drei Viertel der Klientel stellten. Allein stehende Frauen stellten mit knapp 15 v.H. der Fälle die zweitgrößte Gruppe. Nur eine kleine Minderheit von 4,5 v.H. der Nutzerinnen und Nutzer des Hilfetyps lebte in Mehrpersonenhaushalten mit Kindern, überwiegend



Alleinerziehende. Betrachten wir quer über alle Haushaltstypen das Geschlecht der erwachsenen Personen, so ergibt sich insgesamt ein Frauenanteil von 21,3 v.H..

Diese Verteilung spiegelt zum einen recht weitgehend die traditionelle Struktur der Klientel freier Träger der Wohnungslosenhilfe wider, auf die sich die Befragung im Wesentlichen konzentrierte. Zum anderen bestätigt sie, dass Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten – trotz entsprechender Rechtsansprüche – nach wie vor nur in Ausnahmefällen an (erwachsene) Angehörige von Familien gewährt werden, und wenn, dann noch am ehesten nach Sicherung eines bestehenden Wohnverhältnisses.

In den Fallstudienorten waren Migrantinnen und Migranten insbesondere bei den reintegrativen Hilfen unterrepräsentiert. Mehrheitlich wurde von einer Zunahme des Anteils jüngerer Menschen berichtet, was sowohl auf restriktivere Hilfestellung in der Jugendhilfe und der Eingliederungshilfe als auch auf eine Präferenz der jungen Menschen für persönliche Hilfen in Wohnungen gegenüber Einrichtungsangeboten zurückgeführt wurde.

### *Wohnungshilfen und Wohnungsversorgung*

Die vielfach fachlich favorisierte Direktanmietung von Individualwohnraum durch die Klientinnen und Klienten selbst im regulären Hauptmietverhältnis war etwa bei der Hälfte und damit bei einem überraschend hohen Anteil aller durch die Erhebung erfassten Wohnverhältnisse festzustellen. Bei etwas über einem Drittel trat der Träger der persönlichen Hilfe als Hauptmieter auf und bei knapp 12 v.H. war der Träger Eigentümer der Wohnungen, in denen persönliche Hilfe geleistet wurde. Nutzungsverhältnisse und Mietverträge mit Einschränkungen (Verknüpfung mit Betreuungsaufgaben, Befristungen, Aufhebung wesentlicher Schutzrechte des Mietrechts) galten für knapp 50 v.H. aller erfassten Fälle mit persönlichen Hilfen in Wohnungen.

Eine Analyse der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Formen der Wohnungsversorgung zeigt, dass die Varianten, die einen Verbleib der Klientinnen und Klienten in der Wohnung auch nach Ablauf der persönlichen Hilfe ermöglichen, zwar bedeutsame Vorteile für den Integrationsprozess aufweisen, aber für die Träger der Hilfen oftmals auch ein ökonomisches Risiko darstellen. Letztlich befördern die bestehenden Zugangsbarrieren am Wohnungsmarkt und die ökonomischen Zwänge zur Vermeidung einer Unterauslastung bestehender Personalkapazitäten bei den Trägern die Aufrechterhaltung von Sonderwohnformen im Bereich der persönlichen Hilfen in Wohnungen. Für die Klientinnen und Klienten bedeutet das aber oft eine schwache Rechtsposition und eine ungesicherte Perspektive für die Zeit nach Beendigung der Hilfe. Für einen begrenzten Personenkreis werden Sonderwohnformen und Gruppenwohnangebote von den befragten Trägern aber auch aus inhaltlich-konzeptionellen Gründen für erforderlich gehalten.

### *Struktur und Inhalte der persönlichen Hilfen*

Über drei Viertel des bei der persönlichen Hilfe in Wohnungen eingesetzten Personals verfügte über einen entsprechend qualifizierten Hochschulabschluss. Der Anteil von Ehrenamtlichen und ehemals Betroffenen lag jeweils nur um die zwei Prozent. Es war mehr weibliches (über 58 v.H.) als männliches Personal in diesem Hilfefeld tätig.



Ein ganz wesentlicher Schwerpunkt bei den Hilfebedarfen und den geleisteten Hilfen lag bei der materiellen Absicherung und der Bewältigung der finanziellen Probleme der Klientel (Verschuldung, Umgang mit Geld und finanziellen Verpflichtungen). Aber auch der Umgang mit Ämtern, die Bewältigung von Arbeitslosigkeit, soziale Isolation und gesundheitliche Probleme spielten eine bedeutsame Rolle. Im Hinblick auf das vorrangige Ziel der Vermeidung erneuter (oder erneut drohender) Wohnungslosigkeit wurde regelmäßig besonderes Augenmerk auf die Erfüllung der mit einem Mietverhältnis verbundenen Verpflichtungen gelegt. Als besonders schwer zu erreichendes Ziel wurde die Eingliederung in reguläre Arbeitsverhältnisse benannt.

Aufsuchende Arbeit wird in etwa einem Viertel der durch die Befragung erfassten Fälle als vorwiegende Form der Hilfeerbringung praktiziert. In mehr als der Hälfte der Fälle fanden die Kontakte etwa zu gleichen Teilen in der Wohnung der Klientinnen und Klienten und an anderen Orten (z.B. im Büro der Sozialarbeit) statt. Bei 21 v.H. der erfassten Fälle überwiegt dagegen die „Komm-Struktur“. Im zeitlichen Verlauf der Hilfeprozesse findet sich aber auch häufiger eine allmähliche Überleitung von der schwerpunktmäßig aufsuchenden Hilfe zur Komm-Struktur, um die selbstständige Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen zu befördern, worin ein weiteres wesentliches Ziel der Maßnahmen bestand.

Die Intensität der persönlichen Hilfen in Wohnungen lag relativ häufig im Bereich der von uns vorgegebenen Mindestgrenze von 16 Klientinnen bzw. Klienten pro Fachkraft. Über 80 v.H. der Hilfen, deren Intensität über Betreuungsschlüssel geregelt wurde, hatten einen Betreuungsschlüssel von zwischen zehn und 16 Fällen (je zur Hälfte zwischen 13 und 16 bzw. zwischen zehn und zwölf Fällen) je Fachkraft. Nur bei 10,5 v.H. der erbrachten Hilfen kamen zwischen sieben und neun Fälle auf eine Fachkraft und bei 9,1 v.H. waren die Hilfen noch intensiver.

Die schriftlich befragten Träger äußerten sich zwar mehrheitlich zufrieden mit der Bedarfsgerechtigkeit und Flexibilität der Regelungen zur Intensität der Hilfen, aber für immerhin knapp über 40 v.H. galt das Gegenteil. Zu den von diesen benannten Mängeln gehören zu knapp bemessene Betreuungsschlüssel, zu enge Befristungen der Hilfen und unzureichend abgedeckte Aufwendungen der Träger beispielsweise für Fahrtzeiten, Wohnungsakquisition und Wohnungsverwaltung und für hauswirtschaftliche Hilfen.

Methodisch wird fast durchgängig Einzelfallhilfe nach dem Bezugspersonenprinzip praktiziert und großer Wert auf regelmäßige Kontakte gelegt. Individuelle Hilfepläne gehörten in den Fallstudienorten ebenfalls zum Standardinstrumentarium der Hilfe. Kommt es zu Hilfeabbrüchen, so kümmern sich die Träger der Hilfen oft auch um anderweitige Möglichkeiten der Versorgung. Sie sind in der Regel auch für eine erneute Hilfestellung offen, wobei einige Kostenträger in solchen Fällen deutlich höhere Anforderungen an die Mitwirkung der betroffenen Klientinnen und Klienten stellen.

Hinsichtlich der Dauer und der zeitlichen Befristung der Hilfen war die Praxis regional sehr unterschiedlich. Immer noch finden sich rechtlich problematische Vorgaben zu einer generellen zeitlichen Limitierung persönlicher Hilfen auf eine bestimmte „Höchstdauer“ (oftmals 18 Monate oder auch darunter). Häufiger war aber auch auf Kostenträgerseite die Bereitschaft vorhanden, in begründeten Einzelfällen auch über einen längeren Zeitraum entsprechende



Hilfen zu bewilligen. Enge zeitliche Vorgaben wurden unter anderem mit finanziellen Restriktionen und damit begründet, dass Hilfeziele in überschaubaren Zeiträumen erreicht werden müssten und Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten „keine Dauerhilfen“ seien. Von den Trägern wird aber immer wieder auf das Problem verwiesen, dass ein begrenzter Personenkreis auch über längere Zeiträume begleitende Hilfen benötigt, die einerseits über das begrenzte Leistungsniveau allgemeiner Regelhilfen hinausreicht und bei denen andererseits der Verweis auf höherschwellige Angebote (etwa im Bereich der Eingliederungshilfe oder einer Betreuung nach dem Betreuungsgesetz) wenig Sinn macht. Das Problem der Finanzierung längerfristiger Hilfen, die von regelmäßig erforderlichen Hausbesuchen über gelegentliche Kriseninterventionen bis zur längerfristigen Geldverwaltung reichen und über die erneute Wohnungsverluste nachhaltig verhindert werden können, ist bislang nicht zufrieden stellend gelöst.

Persönliche Hilfen in Wohnungen werden von den meisten Befragten – auch aus der Wohnungswirtschaft – als ein wirksames Instrument zur Integration von Wohnungsnotfällen in normale Wohnverhältnisse eingeschätzt. Grenzen des Hilfeansatzes werden insbesondere dort gesehen, wo die Betroffenen nicht zu ausreichender Mitwirkung bereit sind oder wo eigenständiges Wohnen trotz begleitender Hilfen eine Überforderung darstellt. Der „Erfolg“ unterschiedlicher Maßnahmen ist in hohem Maße von Faktoren wie den Zugangsbedingungen und den Standards der Angebote sowie von den Einschränkungen und Kompetenzen der jeweiligen Klientel abhängig. Angaben von Kostenträgern oder Leistungsanbietern über die Wirksamkeit der Hilfen konzentrieren sich zumeist auf die Quote der vorzeitigen Hilfeabbrüche: danach liegt der Anteil der planmäßig („erfolgreich“) abgeschlossenen Hilfen zwischen knapp zwei Drittel und deutlich über drei Viertel der erfassten Fälle. Einige gezielte wissenschaftliche Nachuntersuchungen zeigen zum einen, dass es bei einem ebenfalls relativ hohen Prozentsatz der Fälle gelingt, auch längerfristig erneute (oder erneut drohende) Wohnungslosigkeit zu vermeiden, und zum anderen, dass die persönlichen Hilfen in Wohnungen nur begrenzt dazu beitragen können, neben der (drohenden) Wohnungslosigkeit auch prekäre Armutslebenslagen auf Dauer zu überwinden. Die erreichte „relative Integration“ ist unter den gegebenen Bedingungen aber gerade für viele Wohnungsnotfälle ein akzeptables und erstrebenswertes Ziel.

Hinsichtlich der Qualitätssicherung der Angebote und der Vereinheitlichung von Hilfestandards wurde vielerorts noch aktueller Handlungsbedarf gesehen. Nur selten wurden auch die Klientinnen und Klienten der Hilfen in Maßnahmen der Qualitätssicherung einbezogen. Auch die Berücksichtigung der Dokumentationen über persönliche Hilfen in Wohnungen und die Bedarfslagen der Klientel in die lokale und regionale Sozialplanung wurde wiederholt als verbesserungsbedürftig betrachtet.

### *Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland*

Im Hinblick auf signifikante Unterschiede zwischen Angeboten in West- und Ostdeutschland (Berlin wurde als eigenständige dritte Region behandelt) belegen die Ergebnisse den geringeren Einfluss tradierter Hilfestrukturen auf die Organisation der persönlichen Hilfen in Wohnungen in den jungen Ländern. Die in Westdeutschland tradierte Zuständigkeit überörtlicher Träger für „Hilfen zur Sesshaftmachung“ spielen in Ostdeutschland eine geringere Rolle, was

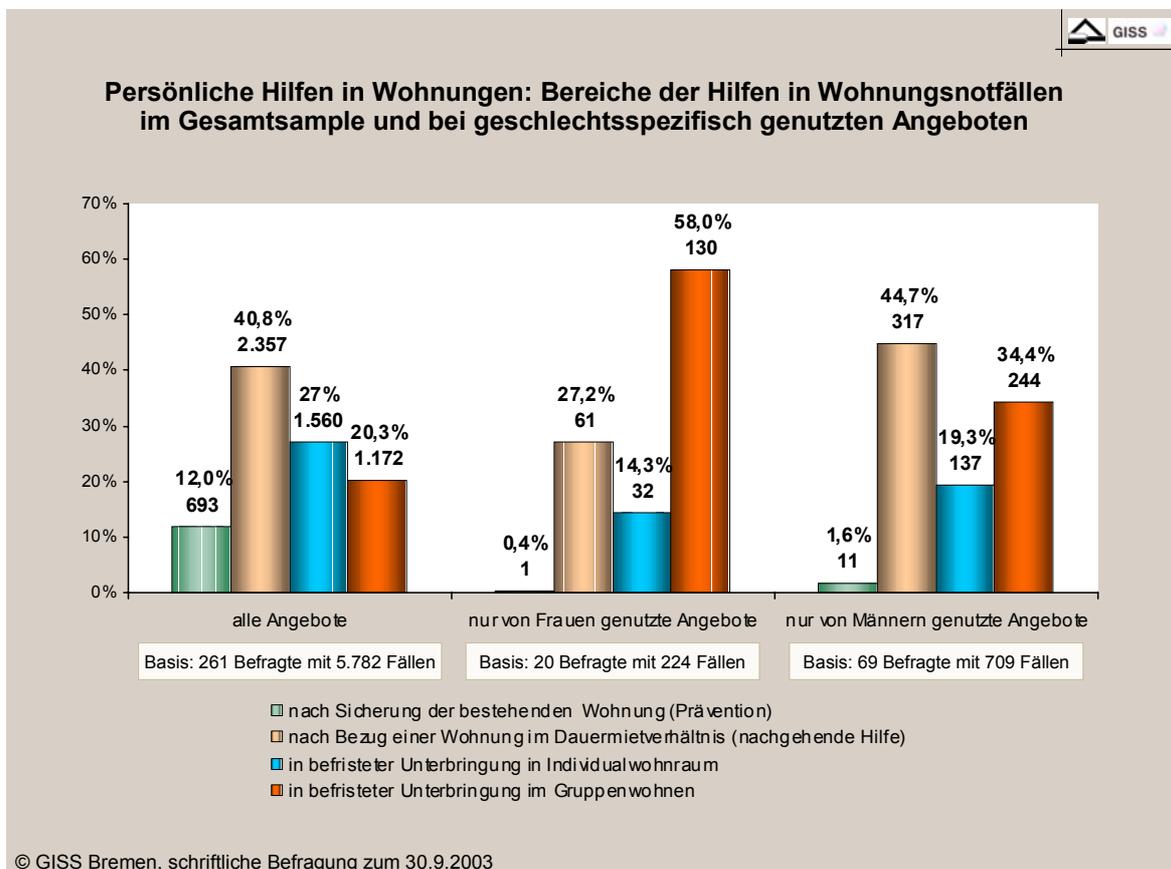


nicht zuletzt darin zum Ausdruck kommt, dass dort die überörtlichen Träger seltener (nur bei rund der Hälfte der Fälle) an der Finanzierung der Hilfen beteiligt sind und diese Hilfen auch wesentlich seltener als stationäre Hilfen finanziert werden als in Westdeutschland. In Ostdeutschland (und in Berlin) spielen auch persönliche Hilfen im Anschluss an den Erhalt eines bedrohten Wohnverhältnisses eine bedeutsamere Rolle als in Westdeutschland. Der Anteil an direkt angemieteten Wohnungen mit uneingeschränkten Mietverträgen ist in Ostdeutschland deutlich höher, in Berlin dagegen deutlich geringer als im Bundesgebiet insgesamt. Die Fallstudien zeigen überdies, dass die Grenzlinien zwischen spezialisierten Hilfesystemen (Eingliederungshilfe, Jugendhilfe, Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) im Osten weniger starr ausgeprägt sind als im Westen Deutschlands.

### Geschlechtsspezifische Unterschiede

Sowohl bei der schriftlichen Befragung als auch bei den Fallstudien wurde besonderes Augenmerk auf geschlechtsspezifische Unterschiede gelegt, es wurde aber auch nach auffälligen Unterschieden bei den persönlichen Hilfen in Bezug auf unterschiedliche Altersgruppen oder Haushaltskonstellationen gefragt. In der Zusammenfassung konzentrieren wir uns auf die genderspezifischen Auffälligkeiten.

Abb. 15:



Aus der schriftlichen Befragung haben wir verschiedentlich die Angaben isoliert, welche auf ausschließlich von Männern oder ausschließlich von Frauen genutzte Angebote zutrafen.



Zum einen wird dabei deutlich, dass bei solchen Angeboten der Anteil der von den Klientinnen oder Klienten selbst angemieteten Wohnungen geringer ist. Das ist zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass Angebote im Bereich der Prävention hier keine Rolle spielen und Angebote in Wohngemeinschaften fast immer geschlechtsspezifisch ausgerichtet sind, während dies bei solchen in Individualwohnraum seltener der Fall ist. Für das dennoch auffällige Übergewicht des Gruppenwohnens in frauenspezifischen Angeboten (58 v.H.) auch gegenüber den ausschließlich von Männern genutzten Angeboten (34,4 v.H.) gibt es darüber hinaus mehrere Erklärungsansätze: Frauenspezifische Angebote befinden sich überwiegend in westdeutschen Ballungsgebieten, wo die Anmietung von Individualwohnraum besonders schwierig ist; für wohnungslose Frauen mit gravierenden persönlichen und gesundheitlichen Schwierigkeiten sind betreute Wohngruppen oftmals die intensivste verfügbare Form der Versorgung (für Männer eher stationäre Einrichtungen), und mancherorts finden sich auch konzeptionell positive Einschätzungen über die Gemeinschaftserfahrungen in Wohngemeinschaften für Frauen. Allerdings gibt es auch gegenteilige Aussagen von frauenspezifischen Projekten, die mit dem Hinweis auf die hauswirtschaftlichen Kompetenzen der Frauen und daraus erwachsende Konfliktpotenziale beim Zusammenwohnen der vorrangigen Versorgung von Frauen mit Individualwohnraum besondere Bedeutung beimessen.

Bei den frauenspezifischen Angeboten werden die Hilfen weitestgehend von weiblichem Personal erbracht, bei den nur von Männern genutzten Angeboten liegt der Anteil des weiblichen Personals bei rd. 42 v.H. Bei den frauenspezifischen Hilfen finden sich vergleichsweise selten (nur in 8,1 v.H. der Fälle) aufsuchende Hilfen, was unter anderem mit dem hohen Anteil der Gruppenangebote erklärbar ist. Die Intensität der Hilfen in den frauenspezifischen Angeboten ist tendenziell höher, die in ausschließlich von Männern genutzten Angeboten tendenziell niedriger als bei der Gesamtzahl der erfassten Fälle. Dennoch äußert sich eine Mehrzahl der Träger frauenspezifischer Angebote (55 v.H.) unzufrieden über die Intensität der Hilfen, während über 70 v.H. der Träger von reinen Männerangeboten die Regelungen als bedarfsgerecht einschätzen.

Qualitative Aussagen aus den Fallstudien bestätigen zum einen die herausragende Bedeutung von Gewalterfahrungen, die höhere Verbreitung psychischer Probleme und die größere hauswirtschaftliche Kompetenz sowie eine ausgeprägtere Beziehungsorientierung der Frauen gegenüber männlichen Klienten. Bei den Hilfezielen wurde die Wiederaufnahme des Kontakts vieler Frauen zu ihren Kindern als spezifisches Hilfeziel hervorgehoben. Bei der Inanspruchnahme von Hilfen und dem Beschreiten der notwendigen Wege wurde Frauen von einigen Befragten insgesamt größere Eigenständigkeit und Konsequenz zugeschrieben als Männern.

Die genderspezifischen Unterschiede (beispielsweise in Bezug auf die Gewaltproblematik oder psychische Erkrankungen) sind allerdings bei den Präventionsfällen deutlich weniger ausgeprägt als bei den bereits Wohnungslosen. Für ältere und gesundheitlich stark geschädigte Frauen in Gruppenwohnprojekten wird der angesprochene Kompetenzvorsprung infrage gestellt, was umgekehrt wieder den Bedarf an intensiveren Hilfen in diesem Bereich unterstreicht. Auch für wohnungslose Väter wird verschiedentlich ein Bedarf gesehen, der Kon-



taktaufnahme mit getrennt von ihnen lebenden Kindern größere Aufmerksamkeit zu schenken.<sup>1</sup>

### *Gesamtresümee zu den persönlichen Hilfen in Wohnungen*

Alles in allem hat sich gezeigt, dass persönliche Hilfe in Wohnungen ein bedeutsamer Hilfeansatz ist, mit dem die Wohnungslosenhilfe nicht nur vielen ihrer Klientinnen und Klienten den Weg zur Normalität und zur Überwindung oder nachhaltigen Vermeidung von Wohnungslosigkeit ebnet, sondern mit dem sie auch sich selbst auf den Weg zu größerer Normalität ihrer Hilfeleistungen begeben hat. Dass auf diesem Weg vielerorts auch noch weitere Schritte (im Sinne einer Normalisierung der Wohnbedingungen und dem bedarfsgerechten Ausbau der Hilfen) zu gehen sind, ist ebenfalls deutlich geworden.

## 2.6 Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit<sup>2</sup>

### *Ergebnisse der quantitativen Erhebung*

Knapp über die Hälfte der erfassten von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte waren Einpersonenhaushalte, bei denen wiederum die allein stehenden Männer (mit 39 v.H. aller Haushalte) eine herausragende Stellung einnahmen. Bei 38,4 v.H. aller Präventionsfälle lebten Kinder im Haushalt. Allein erziehende Frauen waren hier (mit einem Anteil von 16,2 v.H. aller Haushalte) gegenüber ihrem Bevölkerungsanteil überrepräsentiert. Bei Berücksichtigung der Altersstruktur der Präventionsfälle (geringer Anteil von älteren Menschen über 60) sind insbesondere Paare mit und ohne Kind(er/n) gegenüber der Gesamtbevölkerung mit vergleichbarer Altersstruktur unterrepräsentiert, während der Anteil der von Wohnungslosigkeit bedrohten allein stehenden Frauen ohne Kind im Haushalt nur geringfügig unter ihrem „altersbereinigten“ Bevölkerungsanteil liegt.

Bei einer Differenzierung aller in den unterschiedlichen Haushaltstypen betroffenen erwachsenen Einzelpersonen nach Geschlecht ergibt sich ein Anteil von 55 v.H. Männern und 45 v.H. Frauen.

Die ganz überwiegende Mehrheit der erfassten Präventionsfälle (86,3 v.H.) waren wegen Mietschulden von Wohnungslosigkeit bedroht, bei 7,5 v.H. war eine Trennung der maßgebliche Anlass und bei 2,1 v.H. die anstehende Entlassung aus institutioneller Unterbringung. Die Dominanz der Mietschuldenproblematik gilt für alle Haushaltstypen: Obschon Trennungen bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden eine etwas größere Rolle spielen, liegt der Anteil der Mietschuldenfälle durchweg über 80 v.H. Auch wenn allein stehende Frauen den geringsten Anteil (80,2 v.H.) aufweisen und davon auszugehen ist, dass nicht alle von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte den Präventionsstellen bekannt werden, unterstreichen die Ergebnisse die herausragende Bedeutung der Mietschuldenproblematik und der kommunalen Wohnungsnotfallprävention auch für Frauen.

<sup>1</sup> Vgl. zu den geschlechterdifferenzen Hilfebedarfen auch die Befunde der GSF e. V. im Forschungsverbund.

<sup>2</sup> Vgl. den detaillierten Bericht: Busch-Geertsema et al. (GISS) 2005.

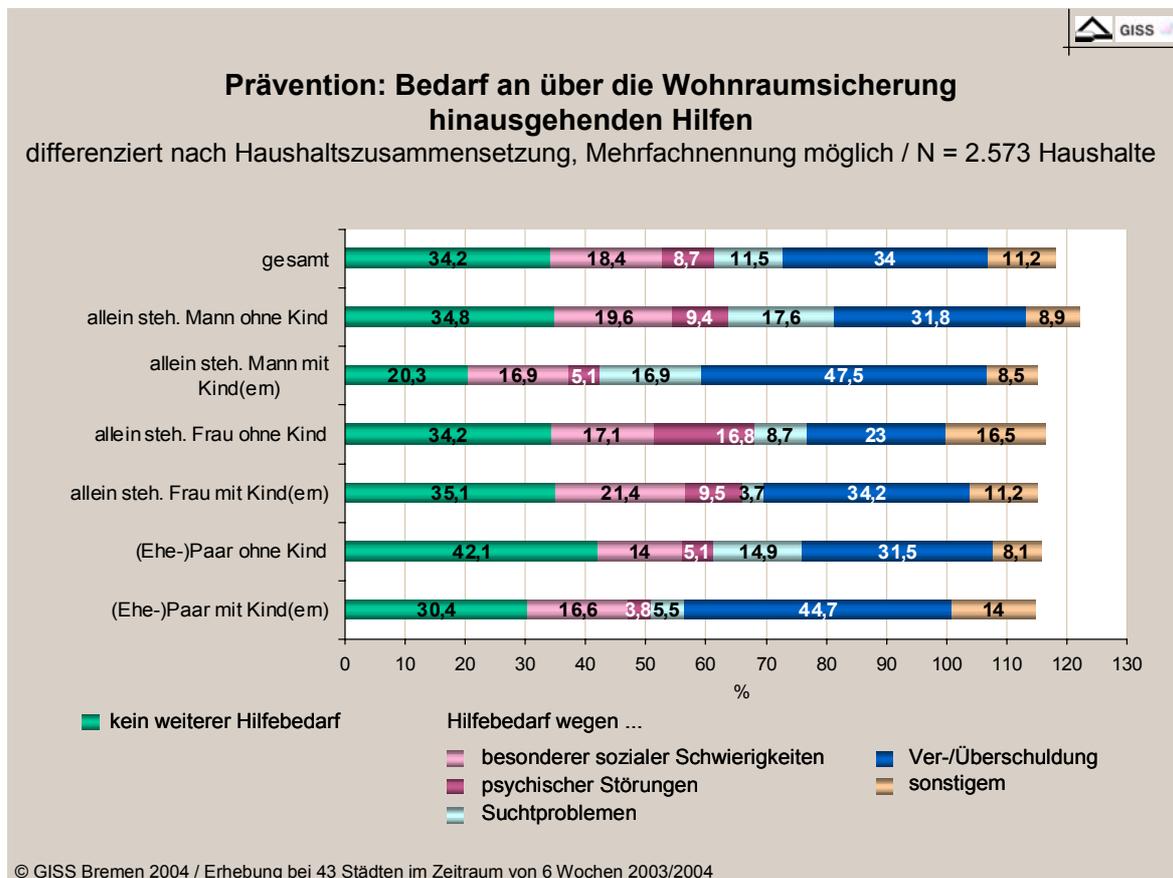


Ein relativ hoher Anteil der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte (rd. 46 v.H.) meldete sich selbst bei den in die Untersuchung einbezogenen Präventionsstellen, jeder fünfte Haushalt wurde von Wohnungsunternehmen gemeldet. Bei rd. 21 v.H. wurde die Bedrohung über die Mitteilungen der Amtsgerichte (Räumungsklagen) und bei rd. 7 v.H. über Mitteilungen der Gerichtsvollzieher (Zwangsräumungstermine) bekannt. Bei diesen Ergebnissen ist zu berücksichtigen, dass die ausgewählten Präventionsstellen sich fast durchweg an den Empfehlungen des Deutschen Städtetages und der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung für eine effektive Organisation präventiver Hilfen (Zentrale Fachstellen bzw. Fachdienste) orientieren und damit zumeist auch Wert auf möglichst frühzeitige Interventionen und gute Öffentlichkeitsarbeit legen. Allein stehende und allein erziehende Frauen melden sich signifikant häufiger selbst und auch früher als die übrigen Präventionsfälle, bei Paaren mit und ohne Kind(er/n) kommt es seltener zu Selbstmeldungen, aber häufiger zu Meldungen durch die Wohnungswirtschaft.

Das Haushaltseinkommen der Präventionsfälle ist nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Sozialreformen („Hartz IV“) von besonderem Interesse. Über 80 v.H. der Haushalte waren zum Untersuchungszeitpunkt auf Transferleistungen als Haupteinkommen angewiesen oder verfügten über gar kein Einkommen (4,5 v.H.). Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der Haushalte mit potenziellen Ansprüchen auf Arbeitslosengeld II unter den Präventionsfällen insgesamt mit weniger als 60 v.H. anzusetzen ist. Etwas über ein Viertel der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte bezog um die Jahreswende 2003/2004 Arbeitslosenhilfe und knapp über ein Drittel Sozialhilfe. Das bedeutet im Umkehrschluss, dass mehr als 40 v.H. der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben dürften, weil sie über eigenes Erwerbseinkommen, über Arbeitslosengeld als Versicherungsleistung, Rente oder andere Einkommen verfügen. Dennoch sind viele von ihnen auf institutionelle Hilfe zur Vermeidung der drohenden Wohnungslosigkeit angewiesen.



Abb. 16:



Bedarf an über die unmittelbare Krisenintervention hinausgehenden Hilfen zur längerfristigen Vermeidung von Wohnungslosigkeit haben nach Einschätzung des Personals in den Präventionsstellen etwa zwei Drittel der erfassten Haushalte. Während sich dieser Bedarf bei einem Viertel aller betroffenen Haushalte auf Hilfestellungen zur Überwindung der Schuldenproblematik beschränkt, erstreckt er sich bei knapp über 40 v.H. aller von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte auch auf Bereiche, die über die kurz- oder längerfristige Bearbeitung finanzieller Angelegenheiten hinausgehen. Zu nennen sind hier insbesondere Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Bedarf bei knapp jedem fünften erfassten Haushalt), zur Bearbeitung einer Suchtproblematik (11,3 v.H. aller Haushalte) und wegen psychischer Störungen (8,6 v.H.).

Hilfebedarfe bei der Überwindung einer Schuldenproblematik werden ausgeprägter bei den Haushalten mit Kindern festgestellt als bei den kinderlosen Alleinstehenden. Bei allein stehenden Männern wird überdurchschnittlich häufig ein Bedarf an Suchthilfen gesehen, bei den allein stehenden Frauen gilt dies für Hilfen wegen psychischer Störungen. Dennoch liegen auch die höchsten Anteilswerte für Hilfebedarfe wegen Sucht und psychischer Störungen bei den unterschiedlichen Haushaltstypen durchweg deutlich unter 20 v.H.

Es kann also zum einen festgehalten werden, dass sich bei einer Mehrheit der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte die Hilfebedarfe auf finanzielle Angelegenheiten kon-



zentrieren und dass andererseits trotz der Dominanz von Mietschulden als Anlass für drohende Wohnungslosigkeit ein erheblicher Teil der davon betroffenen Haushalte auch einen Bedarf an weitergehenden Hilfen in anderen Lebensbereichen hat, dem im Rahmen der Prävention Aufmerksamkeit beizumessen ist, da andernfalls die Gefahr besteht, dass die Hilfen zu kurz greifen und erneut Wohnungslosigkeit drohen kann.

### *Wiederholungsfälle*

37 v.H. der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte waren zuvor bereits ein- oder mehrmals in einer vergleichbaren Krisensituation. Bei Haushalten mit Kindern und kinderlosen Paaren sind die Anteile höher, bei allein stehenden Personen niedriger. Der geringste Anteil von Wiederholungsfällen (28,1 v.H.) findet sich bei den allein stehenden Frauen.

Präventionsfälle, die „immer wieder“ von Wohnungslosigkeit bedroht sind, machen nur einen sehr kleinen Anteil aus: 2,2 v.H. aller Wiederholungsfälle waren vor der aktuellen Krise schon mehr als dreimal von Wohnungslosigkeit bedroht, weitere 9,1 v.H. zwei- bis dreimal.

Bei den Wiederholungsfällen waren Mietschulden auch bei der vorausgegangenen Bedrohung ihres Wohnverhältnisses der dominierende Anlass, der Anteil der Mietschuldenfälle lag hier sogar bei über 90 v.H.. Insgesamt attestieren die Präventionsstellen den Wiederholungsfällen häufiger (zu knapp 80 v.H.) als dem Gesamtsample einen Bedarf an über die unmittelbare Krisenintervention hinausgehenden Hilfen, insbesondere zur Überwindung der Schuldenproblematik, aber auch in den anderen genannten Problembereichen. Auch bei den Fällen, bei denen in der vorausgegangenen Krise erfolgreich Wohnungsverlust verhindert werden konnte, haben die Hilfen offensichtlich nicht ausgereicht, um eine erneute Bedrohung des Wohnverhältnisses zu vermeiden, weshalb sich bei einem Vergleich der Hilfebedarfe bei der aktuellen und der vorausgegangenen Krise auch nur geringfügige Unterschiede ergeben.

Dabei ist aber auch zu berücksichtigen, dass überhaupt nur bei weniger als der Hälfte aller Wiederholungsfälle in der vorausgegangenen Krise eine erfolgreiche Intervention der Präventionsstellen stattgefunden hat und Wohnungslosigkeit vermieden werden konnte. Bei rd. 13 v.H. wurde zwar interveniert, die drohende Wohnungslosigkeit konnte jedoch nicht verhindert werden, und bei knapp über 40 v.H. aller Wiederholungsfälle erfolgte bei der vorausgegangenen Krise keine Intervention der Präventionsstellen, überwiegend weil diese davon ausgegangen waren, dass hinreichendes Selbsthilfepotenzial vorhanden sei oder weil kein Kontakt zu den betroffenen Haushalten zustande kam. Erfolgreich interveniert wurde häufiger bei allein erziehenden Frauen und Paaren mit Kindern. Unter den Fällen, bei denen entweder keine oder nur eine erfolglose Intervention der Präventionsstellen erfolgte, waren dagegen die allein stehenden Männer und kinderlose Paare überrepräsentiert.

### *Ergebnisse der qualitativen Befragungen*

Die Angaben aus den Untersuchungsstädten bestätigen erneut, dass sehr viele Haushalte, für die ein Zwangsräumungstermin angesetzt wurde, zu diesem Termin ihre Wohnungen bereits verlassen haben. Während es zumindest in Gebieten mit Wohnungsleerständen insbesondere Familien häufiger gelingt, eine andere Wohnung anzumieten, suchen Alleinstehende in dieser Phase häufig Unterschlupf bei Bekannten oder Verwandten. Oftmals neh-



men sie dann erst zu einem späteren Zeitpunkt und nach Beendigung der Mitwohnverhältnisse als Wohnungslose institutionelle Hilfen in Anspruch. Dies gilt nach Angaben der von uns befragten Fachleute sogar häufiger für Männer als für Frauen, weil Letztere sich noch aktiver und oftmals auch erfolgreicher um eigenen Wohnraum bemühen. Andererseits sind Frauen eher als Männer in Gefahr, in Mitwohnverhältnissen (auch sexuell) ausgenutzt zu werden, und wenn sie Mitwohnverhältnisse eingehen, gelingt es ihnen zumeist länger, institutionelle Unterbringungen zu vermeiden.

Auch aus den Fallstudienorten wird ein relativ geringer Anteil an älteren Menschen unter den Präventionsfällen bestätigt, während die Zahl der jungen Erwachsenen eher zunimmt. Hier wirken sich auch bereits verschärfte Sanktionen bei Abbruch oder Teilnahmeverweigerung von Beschäftigungsmaßnahmen aus. Wenn, wie in einer Stadt vom größten kommunalen Wohnungsunternehmen, junge Menschen in bestimmten Beschäftigungsprogrammen aufgrund hoher Abbruchquoten als so riskante Mieterinnen bzw. Mieter eingestuft werden, dass ihnen grundsätzlich die Wohnungsversorgung verweigert wird, so muss dies angesichts der stärkeren Betonung des „Forderns“ und verschärfter Sanktionen in den ab 1.1.2005 geltenden Gesetzen SGB II und SGB XII sehr bedenklich stimmen.

Die überwiegende Mehrheit der von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen ist aber im mittleren Altersspektrum zwischen 30 und 50 Jahren zu finden.

Im Zusammenhang mit der Berücksichtigung von Personen, die beispielsweise aufgrund von häuslicher Gewalt oder anderen eskalierenden Konflikten die vorherige Wohnung verlassen mussten oder aus Institutionen entlassen wurden und eine (andere) Wohnung benötigen, ist es besonders interessant, dass in zwei Fallstudienstädten die Interventionsstellen bei häuslicher Gewalt sowie die Frauenberatungsstellen und Frauenhäuser der Fachstelle direkt organisatorisch zugeordnet sind. In den übrigen Städten wird mit diesen Stellen und mit den Sachgebieten, die für die Vermittlung in regulären Wohnraum zuständig sind, eng kooperiert. In einer Stadt lässt sich auch das Verhältnis von Frauen, die aufgrund einer Gewaltproblematik die häusliche Wohnung verlassen müssen und bei den lokalen Frauenberatungsstellen bzw. Frauenhäusern um Hilfe nachsuchen, mit der Gesamtzahl der Beratungsfälle in der Präventionsstelle vergleichen. Auf eine unmittelbar von häuslicher Gewalt bedrohte Frau kommen dabei etwa neun bis zwölf andere Präventionsfälle.

Eine darüber hinausgehende Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Anforderungen in den Präventionsstellen (getrennte Wartebereiche, gesonderte Sprechzeiten für Frauen, Beratung von Frauen durch weibliche Fachkräfte) findet nicht statt und wird von den Präventionsstellen auch nicht für notwendig gehalten.

Beim Umgang der Präventionsstellen mit Wiederholungsfällen wird das Muster deutlich, das auch aus diversen anderen Untersuchungen bekannt ist. Grundsätzlich werden erneute Mietschuldenübernahmen in diesen Fällen äußerst restriktiv gehandhabt, Ausnahmen werden vor allem bei Familien mit Kindern gemacht. Nur in einer (kleineren) Stadt wird anders verfahren und bei entsprechender Mitwirkungsbereitschaft auch in Wiederholungsfällen relativ umfangreich vom Instrument der Mietschuldenübernahme Gebrauch gemacht, was – wenn auch in bestimmten Fällen (zweite Übernahme innerhalb von zwei Jahren) nur bei Zustimmung von Vermieterseite – auch den Wohnungserhalt ermöglicht.



Die offenen Angaben der in die quantitative Erhebung einbezogenen Präventionsstellen zu den Gründen dafür, dass im jeweiligen Einzelfall trotz einer zunächst erfolgreichen Wohnungssicherung in der Vergangenheit zum Befragungszeitpunkt erneut Wohnungslosigkeit drohte, machen – wie auch unsere Interviews mit betroffenen Haushalten – ein relativ breites Spektrum von möglichen Konstellationen deutlich. Die häufigsten Nennungen der Fachleute betreffen mangelnde Mitwirkung und Abbruch des Kontakts, „unwirtschaftliches Verhalten“ bzw. mangelnde Zahlungsmoral, Überschuldung bzw. finanzielle Engpässe sowie „Überforderung“. Auch bei den übrigen genannten Gründen verweisen die Präventionsstellen einerseits auf subjektive Gründe im Verhalten der betroffenen Haushalte (persönliche Probleme / resignatives Verhalten, mangelnde Einsicht in die Folgen) und andererseits auf strukturelle Hintergründe (Arbeitslosigkeit, Selbstständigkeit / wechselnde Arbeitsverhältnisse, schwankende Einkommen) für die erneute Bedrohung des Wohnverhältnisses. Angesprochen – und durch die Betroffeneninterviews eindrucksvoll belegt – werden aber auch Probleme innerhalb des Hilfesystems (Probleme in der Kooperation mit der Verwaltung, fehlende Betreuung, Bedrohung von Wohnverhältnissen durch Sperren und Kürzungen).

In den Fallstudien wurden die vorgenommenen Gewichtungen weitgehend bestätigt, in Bezug auf die Mitwirkungsproblematik gingen die Auffassungen der Befragten aber auseinander. Während Einzelne die stärkere Betonung der Selbstverantwortung der betroffenen Haushalte als programmatisches Ziel formulieren, betonen andere, dass die Mitwirkungsbereitschaft in sehr hohem Maße davon abhängt, wie vonseiten der Präventionsstellen auf die Haushalte und ihre spezielle Situation eingegangen wird und wie das Hilfeangebot gestaltet ist. Einigkeit bestand in der Notwendigkeit einer genauen Diagnose der jeweils besonderen Situation der Haushalte, in Bezug auf die Entwicklung von Hilfeplänen und die notwendige Koordination und Vernetzung unterschiedlicher Hilfen. Auch der Bedarf an – bislang nur unzureichend ausgebauten – aufsuchenden Hilfen wurde durchweg anerkannt. Gleiches gilt für persönliche Hilfen im Anschluss an eine unmittelbare Krisenintervention.

Auch die Betroffeneninterviews machen die herausragende Bedeutung aufsuchender Hilfen für erfolgreiche Prävention deutlich und illustrieren die Wechselbeziehungen zwischen der Bedarfsgerechtigkeit der Hilfeangebote und der Mitwirkungsbereitschaft und -fähigkeit der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte in der von ihnen oft als extrem stressig und belastend erlebten Notsituation.

Die steigende Zahl von prekären Beschäftigungsverhältnissen und prekärer Selbstständigkeit (sowohl als „Ich-AG“ als auch in anderen Formen) wird als besonderes Risikopotenzial für das Entstehen von Mietschulden aufgrund schwankender Einkommen und damit auch schwankender Ansprüche auf ergänzende Transferleistungen eingeschätzt. Beide Entwicklungen sind politisch gewollt und die damit verbundenen Wohnungsnotfallrisiken nur schwer kontrollierbar. Generell wird die Phase nach Arbeitsaufnahme als oftmals kritische Phase beschrieben, weil die Zahlungszeitpunkte sich verschieben, die tatsächlich verfügbaren Mittel noch ungewiss sind und Anschaffungen getätigt werden. Plastische Beispiele aus den Betroffeneninterviews verdeutlichen die widersprüchlichen Erwartungen und Anforderungen, mit denen die Betroffenen in solchen Situationen häufiger konfrontiert sind.

Als besondere Problemgebiete wurden bei den Fallstudien der Bereich der Mobilfunkschulden, das rigorose Vorgehen von Gläubigern, bei denen Konsumschulden aufgelaufen sind,



die langen Wartezeiten bei Schuldnerberatungen sowie unzureichende Kenntnisse der betroffenen Haushalte über Mietrecht und sozialstaatliche Unterstützungsmöglichkeiten deutlich.

Die Beobachtung aus anderen Studien, dass das Ausmaß an Problemen der betroffenen Haushalte nicht ohne weiteres Schlüsse auf die Wahrscheinlichkeit wiederholt drohender Wohnungslosigkeit zulässt, wird von den Befragten in den Fallstudienorten bestätigt. Wenn problemadäquat reagiert wird und entsprechend intensive Beratung und ggf. auch Betreuungen (nach Betreuungsgesetz) gesichert sind, gehören Personen mit gravierenden Problemen (psychische Störungen, Suchterkrankungen) sogar seltener zu den Wiederholungsfällen als andere Personen. Dies wird auch eindrucksvoll aus anderen Studien des Forschungsverbundes (insbesondere der Analyse der Wohnverhältnisse von ehemals Wohnungslosen in Dresden) bestätigt.

Schon in unseren ersten Fallstudien für den Forschungsverbund wurde deutlich, dass trotz der 1996 eingeführten Sollregelung mit einer stärkeren Verpflichtung zu Mietschuldenübernahmen zur Abwendung drohender Wohnungsverluste (1996 beim § 15a BSHG eingeführt und im § 34 SGB XII übernommen, nicht jedoch im § 22 Abs. 5 SGB II) mancherorts der Umgang mit diesem Präventionsinstrument sogar restriktiver geworden ist. Dort, wo mit der Vermittlung von Ersatzwohnraum drohende Wohnungslosigkeit vermieden werden kann, wird diese Möglichkeit relativ häufig genutzt. Aufseiten der Wohnungsunternehmen verstärkt sich dadurch allerdings der Druck, entsprechende Aktivitäten zur Abwehr wohnungssuchender Haushalte mit bestehenden Mietschulden zu entwickeln, und die Integrationsperspektiven der betreffenden Haushalte werden längerfristig eingeschränkt.

Der relativ hohe Anteil von Fällen, in denen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit auf Umzugsmöglichkeiten und die Selbsthilfekräfte der betroffenen Haushalte gesetzt wird, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass allein in unseren Untersuchungsstädten im Verlaufe eines Jahres Tausende von Haushalten nur durch eine Mietschuldenübernahme vor der drohenden Wohnungslosigkeit bewahrt werden konnten und sich dabei die Regelungen des Sozialhilferechts als unabdingbar und effektiv erwiesen haben.

Für die Prävention von drohender Wohnungslosigkeit wegen Zahlungsverzugs ist schließlich auch die im Jahr 2001 von einem auf zwei Monate verlängerte Schonfrist im Mietrecht (§ 569 Bundesgesetzbuch) nach Rechtshängigkeit einer Räumungsklage relevant, innerhalb derer eine fristlose Kündigung wegen Zahlungsverzugs durch Begleichung der Mietschulden ungültig gemacht werden kann. Damit wurde der extreme Zeitdruck zur Vorbereitung einer Mietschuldenübernahme verringert. Allerdings wird die vom Gesetzgeber anvisierte Erleichterung der Präventionsarbeit häufiger dadurch konterkariert, dass die Gerichte im Rahmen eines schriftlichen Vorverfahrens schon weit vor Ablauf der Schonfrist Versäumnisurteile fällen, wenn die angeschriebenen Mietschuldnerhaushalte nicht innerhalb von 14 Tagen ihre Verteidigungsbereitschaft bekunden und in den folgenden zwei Wochen die Klage erwidern. Dadurch verbleibt den Präventionsstellen auch weiterhin nur eine sehr knappe Frist für eine erfolgreiche Kontaktaufnahme und es ergeben sich hohe Anforderungen an die Mitwirkung der betroffenen Haushalte.



## 2.7 Die jüngsten Sozialreformen (Hartz IV). Neue Risiken für die Hilfen in Wohnungsnotfällen und ihre Klientel

Die Schaffung eines neuen Systems der Grundsicherung für alle erwerbsfähigen und hilfebedürftigen Langzeitarbeitslosen im SGB II und die Überführung des Sozialhilferechts und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung in das SGB XII wird – soviel war zum Abschluss unserer Untersuchungen bereits absehbar – erhebliche Auswirkungen auf die Wohnungsnotfallrisiken und auf die Hilfen in Wohnungsnotfällen haben. Es wird aber nicht zuletzt von der kommunalen Organisation dieser Hilfen (und allgemeinen Entwicklungen am Arbeits- und Wohnungsmarkt) abhängen, inwieweit die größeren Risiken auch vermehrt zu Wohnungslosigkeit führen werden.

### *Mietschuldenrisiko für erheblichen Teil der Langzeitarbeitslosen steigt*

Durch die Reform der sozialen Mindestsicherung und die ab dem 1.1.2005 geltenden Bestimmungen im SGB II und im SGB XII steigt das Mietschuldenrisiko für einen großen Teil der Langzeitarbeitslosen. Zum einen verringert sich für einen großen Teil der bislang Berechtigten auf Arbeitslosenhilfe das Einkommen auf Sozialhilfeniveau. Für einen Teil der bislang Arbeitslosenhilfeberechtigten entfällt der Unterstützungsanspruch (aufgrund des verschärften Bedürftigkeitsvorbehalts) völlig. Frauen sind hierbei besonders betroffen.

Zum anderen gelten nun auch für die vormals Arbeitslosenhilfeberechtigten die bislang in der Sozialhilfe üblichen Obergrenzen für angemessene Unterkunftskosten. Aufwendungen, die den als angemessen anerkannten Umfang übersteigen, sind zwar so lange als Bedarf zu berücksichtigen, wie es den Hilfeberechtigten nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, sie – insbesondere durch Umzug oder Untervermietung – zu senken, „in der Regel jedoch längstens für sechs Monate“. Wer Leistungen für die Kosten der Unterkunft nach SGB II oder SGB XII erhält, hat keinen Anspruch auf Wohngeld nach dem Bundeswohngeldgesetz. Längerfristig bedeutet das: wer „zu teuer“ wohnt, wird die „überschüssigen“ Mietkosten selbst tragen oder umziehen müssen. Absehbare Folgen der Neuregelung sind ein verstärkter Nachfrage- druck auf das Wohnungsmarktsegment mit „angemessenen“ Wohnungen, ein verstärkter Trend zur Segregation und verminderte Integrationschancen für bereits wohnungslose Haushalte. Die relativ rigiden Sanktionen im SGB II (bei abgesenkten Zumutbarkeitskriterien für die Annahme von Arbeits- und Beschäftigungsangeboten bis zur Grenze der Sittenwidrigkeit) können auch die Wohnsicherheit bedrohen. Im Wiederholungsfall können explizit auch Kürzungen der Leistungen für Unterkunft und Heizung vorgenommen werden. Darlehen für „unabweisbare“ Sonderbedarfe können die weitgehend pauschalierte Regelleistung zusätzlich mindern.

### *Wohnkostenbelastung der Kommunen nimmt völlig andere Dimensionen an*

Es liegt auf der Hand, dass der Bereich der Unterkunftskosten künftig in den Kommunen erheblich an Bedeutung gewinnen und ganz andere Dimensionen annehmen wird. Hier kommen mehrere Effekte zusammen: Auch bislang waren die Kommunen für die Finanzierung der Unterkunftskosten von Berechtigten auf Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuständig, wurden dabei aber bis 2001 durch das pauschalierte



Wohngeld und zuletzt durch den besonderen Mietzuschuss im Rahmen des Bundeswohngeldgesetzes (finanziert durch Bund und Länder) erheblich entlastet (deutlich über die Hälfte der Unterkunftskosten in der Sozialhilfe waren damit abgedeckt). Bei Berechtigten auf Hilfen zum Lebensunterhalt bzw. Grundsicherungsleistungen nach dem SGB XII entfällt diese Entlastung nun völlig, bei den hilfebedürftigen Erwerbsfähigen mit Leistungsansprüchen nach SGB II wird sie durch die niedrigere prozentuale Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten (von zunächst 29,1 v.H., vgl. § 46 Abs. 5 bis 10 SGB II) abgelöst. Hinzu kommen in diesem Bereich für die Kommunen aber die Kosten der Unterkunft für die große Zahl von langzeitarbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die ihren Lebensunterhalt in der Vergangenheit aus der Arbeitslosenhilfe und dem allgemeinen Wohngeld bestritten haben.<sup>1</sup> Während die Kommunen insgesamt durch die Reform finanziell entlastet werden, wird also ein Großteil der verbleibenden finanziellen Belastungen der kommunalen Träger für Langzeitarbeitslose und Einkommensarme der Übernahme der Wohnkosten von Hilfebedürftigen zuzurechnen sein. Damit werden die Unterkunftskosten absehbar im Mittelpunkt der Debatte um kommunale Kostenbelastungen durch Arbeitslosigkeit und Armut stehen. Gelingt die Reduzierung dieser Kostenbelastung nicht durch den Abbau der Arbeitslosigkeit, so werden bei dieser Debatte sehr bald auch mögliche Einsparungen bei den Wohnkosten – wie schon in den vergangenen Jahren bei der Sozialhilfe – thematisiert und angestrebt werden. Darüber sollten die zur Einführung der Reform vorgenommenen befristeten Übergangsregelungen in vielen Kommunen zur weitgehenden Anerkennung der tatsächlichen Unterkunftskosten von vormals Arbeitslosenhilfeberechtigten nicht hinwegtäuschen.

### *Neue rechtliche Regelungen zur Prävention von Wohnungslosigkeit erschweren einheitliche und effektive Praxis*

Im SGB XII wurde der „Mietschuldenparagraf“ (§ 15a) als Soll-Vorschrift des Bundessozialhilfegesetzes (Mietschuldenübernahme als Darlehen und Beihilfe möglich) mit geringfügigen sprachlichen Veränderungen in § 34 übernommen. Das SGB II (§ 22 Abs. 5) sieht eine Mietschuldenübernahme dagegen nur als Kann-Leistung, nur als Darlehen und nur dann vor, wenn die drohende Wohnungslosigkeit auch „*die Aufnahme einer konkret in Aussicht stehenden Beschäftigung verhindern würde.*“ Treffen diese Kriterien nicht zu (was zumeist der Fall sein dürfte), können auch für SGB-II-Berechtigte Hilfen nach § 34 SGB XII gewährt werden.

Eine einheitliche Praxis und rasches Reagieren bei drohender Wohnungslosigkeit infolge von Mietschulden wird durch diese zusätzlichen Kriterien und Abstimmungserfordernisse erschwert. Für Haushalte, die weder nach SGB II noch nach SGB XII Anspruch auf Regelleistungen haben (ca. 40 v.H. der Präventionsfälle), ist der Anspruch auf Mietschuldenübernahme weniger eindeutig formuliert.

---

<sup>1</sup> Anzurechnendes Einkommen mindert zuerst die von der Bundesagentur für Arbeit bzw. dem Bund getragenen Kosten; die Geldleistungen der kommunalen Träger werden erst gemindert, wenn das anzurechnende Einkommen der Bedarfsgemeinschaft noch höher ist als ihre Geldleistungsansprüche an die Bundesagentur.



### *Beratung, „psychosoziale Betreuung“ etc.*

Sowohl die Untersuchungen im Forschungsverbund als auch andere aktuelle Untersuchungen belegen den verbreiteten Bedarf an persönlichen Hilfen sowohl bei und im Anschluss an präventive(n) Maßnahmen zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit als auch bei der Reintegration von Wohnungslosen in reguläre Wohnungen.

Zwar sind am Wortlaut der gesetzlichen Regelungen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten sowie der Verordnung im SGB XII gegenüber dem BSHG lediglich redaktionelle Änderungen vorgenommen worden. Nun sieht aber auch das SGB II bei den „Leistungen zur Eingliederung“ für erwerbsfähige Hilfebedürftige Maßnahmen wie Schuldnerberatung, Suchtberatung und insbesondere „psychosoziale Betreuung“ (§ 16 Abs. 2 SGB II) vor. Es handelt sich dabei um Ermessens-Leistungen, die erbracht werden können, wenn sie „für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind“. Sie sind einerseits gegenüber den Hilfen des Sozialhilferechts vorrangig, andererseits gehen die Hilfen zur Überwindung persönlicher Schwierigkeiten des SGB XII, auf die im Bedarfsfall ein Rechtsanspruch besteht, in ihrer Zielsetzung deutlich über die SGB-II-Leistungen hinaus.

Bislang noch völlig ungeklärt ist, was unter „psychosozialer Betreuung“ im SGB II konkret zu verstehen ist. Vielerorts wurde schon vor Inkrafttreten der Regelungen diskutiert, einen Teil der Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte nach den genannten SGB-II-Normen zu finanzieren.

### *Zuständigkeiten und neue Schnittstellenprobleme*

Die Zuständigkeit für Leistungen nach SGB II teilt sich im Regelfall auf zwei Träger auf. Die kreisfreien Städte und Kreise sind als kommunale Träger in jedem Fall bei allen Leistungsberechtigten nach SGB II für die Leistungen für Unterkunft und Heizung (einschließlich der Mietschuldenübernahmen in den definierten Fällen und Wohnungsbeschaffungskosten sowie Mietkautionen und Umzugskosten) zuständig. Im Bedarfsfall sind sie für die SGB-II-Berechtigten auch die Träger der „sozialen“ Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II sowie der wenigen noch verbleibenden Leistungen bei einmaligen Bedarfen, die nicht von der Regelleistung umfasst werden (Erstausrüstung für Bekleidung und Wohnung, mehrtägige Klassenfahrten).

Die Zuständigkeit für die übrigen Leistungen (insbesondere alle „arbeitsmarktlichen“ Eingliederungsleistungen, aber auch die Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts – „Arbeitslosengeld II“ und „Sozialgeld“ – sowie der befristeten Zuschläge nach Bezug von Arbeitslosengeld) liegt im Regelfall bei der Bundesagentur für Arbeit, wenn der kommunale Träger nicht die Option gewählt hat, auch diese Leistungen in eigener Regie zu erbringen. In beiden Fällen wird dieser Anteil der Leistungen vom Bund refinanziert.

Zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben die meisten Träger der Leistungen nach SGB II in Job-Centern Arbeitsgemeinschaften (gemäß § 44b SGB II) errichtet. Die Ausgestaltung dieser Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) kann durchaus variieren. Das Gesetz macht zwar einige Vorgaben, lässt aber auch lokalen Spielraum für verschiedene Alternativen der rechtlichen und organisatorischen Ausgestaltung. Die kommunalen Träger sollen



zwar bei Einrichtung einer ARGE dieser ihre Aufgaben nach dem SGB II übertragen, sie haben in dieser Frage jedoch nach dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung einen erheblichen Handlungsspielraum.

Besondere Relevanz im Zusammenhang mit der Wohnungsnotfallproblematik kommt der Schnittstellenproblematik in zwei Bereichen zu. Dies sind zum einen die Regelungen in beiden Gesetzen zur Mietschuldenübernahme (§ 22 Abs. 5 SGB II und § 34 SGB XII) und zum anderen das Zusammenwirken bzw. die Abgrenzung zwischen Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II (insb. „psychosoziale Betreuung“) und den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII. Auch dort, wo für beide Aufgabenbereiche die sachliche Zuständigkeit jeweils bei den Kommunen liegt, kann es bei einer Übertragung der kommunalen Aufgaben nach SGB II auf die lokale ARGE durchaus zu erheblichen Abstimmungsproblemen kommen. In der Regel entscheiden dann unterschiedliche Personen (Fallmanagement, persönliche Ansprechperson bei der ARGE, die Präventionsstelle beim kommunalen Sozial- oder Wohnungsamt) über die Leistungsgewährung aus unterschiedlichen Budgets (mit unterschiedlichen Prioritäten) und Zuständigkeitskonflikte sind vorprogrammiert. In der Praxis stellt sich hier die Frage nach einer sinnvollen gegenseitigen Komplementierung der genannten Hilfeformen ebenso wie die nach dem Zusammenwirken der unterschiedlichen Ansätze von Eingliederungs- und Hilfeplanung (Eingliederungsvereinbarung gemäß § 15 SGB II versus Leistungsabsprache, Förderplan und Gesamtplanverfahren nach SGB XII).

### *Erste Einschätzungen und Erfahrungen aus der Praxis*

Als positive Änderungen der Hartz-Reformen in Bezug auf die Wohnungsnotfallproblematik wird von den befragten Fachleuten vor allem die Möglichkeit der Direktüberweisung von Leistungen für Unterkunft und Heizung an Vermieter und Versorgungsunternehmen (wenn eine zweckentsprechende Verwendung durch die Haushalte nicht gesichert ist) auch für Haushalte gesehen, die bislang Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten und bei denen die Arbeitsagenturen den Vollzug entsprechender Abtrittserklärungen verweigert hatten. Solche Direktüberweisungen sind auch bei den rigiden Sanktionen gegenüber jungen Menschen unter 25 Jahren vorgesehen, bei denen ansonsten die Regelleistung komplett für drei Monate gekürzt wird.

Gleichzeitig bestätigt das Fachstellenpersonal jedoch das erhöhte Wohnungsnotfallrisiko infolge der Einkommensminderung, der Sanktionen und der verstärkten Betonung des „Forderns“ in der neuen Gesetzgebung. Kritisiert wird auch, dass Mietschuldenübernahmen im Rahmen des SGB II nur als Darlehen möglich sind und dass die neuen gesetzlichen Regelungen eine einheitliche und zügige Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik nach dem Fachstellenmodell erschweren.

Einige Städte haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Zuständigkeiten für Leistungen nach § 22 Abs. 5 (Mietschuldenübernahme) und § 16 Abs. 2 SGB II (Schuldnerberatung, Suchthilfen und „psychosoziale Betreuung“) nicht an die überall gegründete ARGE zu übertragen, sondern im originären Zuständigkeitsbereich bestehender kommunaler Dienste anzusiedeln. So ist eine einheitliche Hilfeebringung und die Vermeidung von Doppelstrukturen bei Wohnungsnotfällen und notwendigen sozialen Integrationsleistungen erleichtert,



weshalb dieses Vorgehen empfehlenswert erscheint. Zu lösen sind dabei jedoch Probleme in Bezug auf die Weitergabe von Informationen der ARGE an die zuständigen kommunalen Stellen (Datenschutz) und auf die notwendige enge Abstimmung mit dem Fallmanagement der ARGE.

Bei den übrigen Kommunen wird die Konzentration der Kompetenzen und Ressourcen zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik auf die Zentralen Fachstellen dadurch eingeschränkt, dass fortan bei SGB-II-Berechtigten, die eine Mietschuldenübernahme benötigen, die ARGE als zuständige Organisationseinheit zu beteiligen ist. Die von uns befragten Fachstellen wollten aber ihre zentrale Zuständigkeit in Bezug auf Informationen über drohende Wohnungsverluste und Kontaktaufnahme mit den betroffenen Haushalten sowie entsprechende Beratung zur Wohnungssicherung aufrechterhalten, wobei noch unklar war, ob bei entsprechenden Aktivitäten für SGB-II-Berechtigte die Bundesagentur nicht an den Kosten dieser Leistungen (als ausgelagerte Leistung des Fallmanagements nach SGB II) zu beteiligen wäre.

Das Beispiel einer kreisangehörigen Gemeinde zeigt zudem die besondere Problematik, wenn in unterschiedlicher Weise Aufgaben nach SGB II und SGB XII vom Kreis als kommunalem Träger auf kreisangehörige Kommunen delegiert werden.

Bei der Festlegung der Obergrenzen für angemessene Unterkunftskosten orientierten sich die Kommunen zunächst an den Regelungen der Sozialhilfe. Es wurden aber erhebliche Unterschiede deutlich. Während in einer Kommune eine Toleranzgrenze für Überschreitung der Obergrenzen bei bestehenden Wohnverhältnissen von ehemaligen Arbeitslosenhilfeberechtigten festgelegt wurde, um Umzugswellen zu vermeiden, hat eine andere Kommune bereits im Vorfeld, aber mit unmittelbarem Hinweis auf die Hartz-Reform die Obergrenzen für angemessene Mieten im Jahr 2004 um 23 v.H. abgesenkt und auch die zulässigen Wohnungsgrößen vermindert. In zwei Fallstudienorten galt jeweils derselbe Höchstbetrag für angemessene Quadratmetermieten, obwohl die eine Stadt der Mietenstufe 2 und die andere der Mietenstufe 4 des Bundeswohngeldgesetzes zugeordnet war. Insgesamt zeugen die bis dato bekannten Regelungen von einer erheblichen Varianz der Kommunen bei der Bestimmung angemessener Kosten für Unterkunft und Heizung. Hinzu kommt auch eine unterschiedliche Verfahrensweise gegenüber Haushalten mit vorherigem Arbeitslosenhilfebezug. Während ein Teil der Kommunen hier zunächst für einen begrenzten Zeitraum auf Umzugsaufforderungen weitestgehend verzichtet, wurde in anderen Kommunen bereits zur Minderung der als unangemessen eingestuften Unterbringungskosten aufgefordert.

Die durch die Hartz-Reformen ausgelösten Prozesse am Wohnungsmarkt werden, so auch die Ansicht der befragten Fachleute, erst über einen längeren Zeitraum wirksam werden. Auch sie erwarten jedoch, dass die Nachfrage im Segment von Wohnungen, die nach Größe und Mietpreis den Angemessenheitskriterien der Kommunen entsprechen, infolge der Reform deutlich steigen wird. Auch der Trend zur Segregation und zur Konzentration einkommensschwacher Haushalte in bestimmten Quartieren, in denen solche Wohnungen verfügbar sind, wird nach Auffassung der Befragten steigen. Die Möglichkeiten der Kommunen, diesem Trend durch gezielte Belegungssteuerung, durch kommunale Wohnraumversorgungskonzepte und eine sozialräumlich differenzierte Handhabung der Angemessenheitsgrenzen entgegenzuwirken, sind verhältnismäßig gering und tendenziell eher rückläufig.



## 2.8 Weiterer Forschungs- und Entwicklungsbedarf

Vor dem Hintergrund der rechtlichen Veränderungen ist es notwendig, Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Modells Zentraler Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit zu entwickeln und unterschiedliche Formen der Kooperation zwischen solchen Fachstellen und der jeweiligen lokalen ARGE modellhaft zu erproben. Das gleiche gilt für unterschiedliche Ansätze zur Vermeidung von Doppelstrukturen und Zuständigkeitskonflikten zwischen sozialen Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II und §§ 67/68 SGB XII.

Forschungs- und Entwicklungsbedarf besteht auch im Hinblick auf die wohnungspolitischen Auswirkungen der neuen Gesetzgebung. Zu nennen sind hier unter anderem die Effekte der Nachfragesteigerung in den unteren Preissegmenten, der steigende Segregationsdruck, die Reaktionen der Wohnungswirtschaft und mögliche Gegenmaßnahmen (kommunale Wohnungsversorgungskonzepte, sozialräumlich differenzierte Mietobergrenzen etc.).

Mit einer Erhebung zum quantitativen Umfang der Wohnungsnotfallproblematik in Deutschland könnte – bis zur Einführung einer entsprechenden Statistik – der Mangel an aktuellen und verlässlichen Daten behoben und eine fundiertere Grundlage für Angaben zur Zahl und Entwicklung der Wohnungslosigkeit und bedrohter Wohnverhältnisse geschaffen werden.

Die längerfristigen Auswirkungen der Gewaltschutzgesetzgebung auf die Vermeidung von Wohnungslosigkeit bei den zumeist weiblichen Opfern häuslicher Gewalt und auf ein Abrutschen der zumeist männlichen Täter in die Wohnungslosigkeit sollte zu einem späteren Zeitpunkt nochmals eingehender untersucht werden.



### **3 Zusammenfassung der Ergebnisse der Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung, GSF e. V., Frankfurt am Main:**

#### **Zielgruppen- und Bedarfsforschung für eine integrative Wohnungs- und Sozialpolitik**

##### 3.1 Stichproben und Vorgehen

Die Interviewpartner und -partnerinnen wurden über Hilfeeinrichtungen in sieben verschiedenen Städten, weitgehend über das Bundesgebiet verteilt, erreicht. Kontaktiert wurde eine möglichst große Breite von Einrichtungen, um sowohl Frauen und Männer mit eigenem Wohnraum als auch Personen in Heimen und Unterkünften einbeziehen zu können. Drei der kooperationsbereiten Einrichtungen waren in den neuen Bundesländern angesiedelt, 14 in den alten Bundesländern. Dabei haben die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Einrichtungen jeweils Frauen oder Männer angesprochen und sie um ihre Mitwirkung gebeten.

Kriterien für die Zusammenstellung der Stichproben waren, dass sich Frauen und Männer nach Alter, Familienstand und Wohnformen unterscheiden sollten. Auch Frauen mit Behinderung und Migrantinnen sollten einbezogen werden. Bei den Männern sollte die wichtige Gruppe der auf Platte lebenden angemessen Berücksichtigung finden.

Die qualitativen Interviews wurden anhand eines für Männer und Frauen identischen Interviewleitfadens geführt und auf Tonband mitgeschnitten. Zusätzlich wurden einige Rahmen-  
daten erhoben und schriftlich festgehalten. Alle Tonbandmitschnitte wurden wortgetreu transkribiert und einer Überprüfung anhand der Tonbandaufnahme unterzogen.

Ausgewertet wurden 70 Interviews, 36 Interviews mit Frauen und 34 mit Männern, 54 mit westdeutschen und 16 mit ostdeutschen Interviewpartnern und -partnerinnen. Von den Frauen lebten zwei im Hotel bzw. Pension, sieben in einer stationären Einrichtung, acht in betreutem Wohnen und 19 Frauen in vertraglich abgesichertem Wohnraum einschließlich Untermiete. 16 Frauen waren ledig, eine verheiratet, drei lebten getrennt, 14 waren geschieden und zwei Frauen verwitwet. 12 Frauen hatten keine Kinder, 24 Frauen hatten Kinder. Von den Männern lebten neun auf Platte, sieben in Notunterkünften, neun in Übergangwohnheimen, vier in betreutem Wohnen, vier in eigenen Wohnungen und einer im Wohnmobil. 16 der männlichen Befragten waren ledig, 14 geschieden, zwei verwitwet und zwei verheiratet. 17 Männer hatten leibliche Kinder.

Die Interviews enthalten die persönlichen Deutungen des Wohnungsnotfalls und der Lebensverhältnisse, wobei die Interviewpartner und -partnerinnen in ihren Berichten z. T. weit in ihre Vergangenheit zurückgingen. Zu den verschiedenen Themenbereichen wurden geschlechtsdifferenziert Deutungsmuster herausgearbeitet. Die Ergebnisse wurden anschließend zur Bestimmung der Lebenslagen von Männern und Frauen im Wohnungsnotfall genutzt.



### 3.2 "Dass die Leute uns nicht alle über einen Kamm scheren" - Männer in Wohnungsnot<sup>1</sup>

#### *Ganz normal eben? Einrichten im Wohnungsnotfall*

Im Datenmaterial ließen sich verschiedene typische Deutungsmuster im Hinblick auf drei wesentliche Dimensionen des Wohnungsnotfalls finden: die Deutung einer Hauptursache für den Wohnungsverlust, die Bewertung der aktuellen Wohnsituation und schließlich die Zuschreibung eigener Aktivität bei diesem Verlust.

Trotz vergleichbarer objektiver Armutsindikatoren zeigt sich in den Deutungen der Männer der Aspekt der eigenen Aktivität bzw. Passivität beim Entstehen des Wohnungsnotfalls als subjektiv hoch bedeutsam. Mehr als ein Drittel der Männer erlebten sich in dieser Situation als persönlich handlungsunfähig, d. h. es hätten aus ihrer retrospektiven Sicht zwar Verhaltensmöglichkeiten bestanden, um etwa einen Wohnungsverlust zu vermeiden, sie waren damals aber nicht in der Lage, diese Schritte zu unternehmen. Allerdings gab auch eine fast ebenso große Gruppe von Befragten an, durch die objektiven Bedingungen der Situation – wie etwa Unkenntnis über Hilfen oder Krankheit - nicht in der Lage gewesen zu sein, den drohenden Notfall abzuwenden. Am prägnantesten wurde die Bedeutung eigener Aktivität schließlich bei einem weiteren Drittel der Befragten, die den Gang in die Wohnungslosigkeit als aktives Handeln von ihrer Seite kennzeichneten, in dem äußere Umstände nur Anlässe waren, Wohnungen aufzugeben.

Schließlich wurden zusätzlich zu diesen drei Aspekten der Entstehung des Wohnungsnotfalls und der aktuellen Situation eine Reihe von Deutungs- und Handlungsmustern sichtbar, die „Taktiken“ darstellen, mittels derer zumindest zeitweise Raum angeeignet werden kann, auch wenn kein eigener Wohnraum zur Verfügung steht. U.a. fanden sich eine Reihe solcher Handlungs- und Deutungsformen zur Aneignung von konkret physikalischem Raum und dessen teilweise sporadischer, teilweise auch relativ überdauernder Nutzung. Als besonders wirkungsmächtige Taktik erwies sich hierbei die Durchsetzung von Nutzungs- und Verweisungsansprüchen. Es ließen sich verschiedene Taktiken der Raumeignung aufzeigen, die stark an traditionellen männlichen Rollenmustern orientiert waren und eine „Eroberung“ der „feindlichen Außenwelt“ zum Inhalt hatten. Im Sinne eines Doing Gender dienen sie nicht nur zur Aneignung von Räumen, sondern sind ebenso als Handlungsmöglichkeit zu sehen, sich innerhalb sozialer Geschlechterkategorien als Mann zu positionieren. Grundlegend gilt für alle - und für die Männlichkeitskonstitutiven Taktiken im Besonderen -, dass sie zunächst spezifische Kompetenzen sowohl für die Reproduktion einer sozialen Position als auch für das Überleben in einem massiv restringierten Lebensumfeld darstellen. Gleichzeitig sind sie nur partiell übertragbar auf andere, „normale“ Wohn- und Lebensverhältnisse.

#### *Geld ist das kleinere Übel: Armut und Arbeitslosigkeit*

Spezifische Deutungsmuster konnten im Hinblick auf die aktuelle finanzielle und berufliche Lebenssituation, sowie auf die Bedeutung von Beruf und weitere spezifische Aspekte des

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu den detaillierten Bericht: Fichtner, Jörg (GSF e. V.) 2005.



Lebens in Armut ausgemacht werden. Darüber hinaus liegen durchgängig Angaben zur aktuellen Einkommensform vor. Die im Interviewmaterial genannten Einkommen sind auf niedrigem Niveau heterogen, dies betrifft sowohl das im Berufsleben einst erzielte Einkommen, als auch das derzeit verfügbare Budget. Im Umgang mit der mit der Armut häufig verknüpften Verschuldung zeigten sich insbesondere zwei Muster. Zum einen werden vorhandene Schulden weitgehend ignoriert, zum anderen wird gezielt die Übernahme von Verantwortung durch Dritte gewünscht oder auch organisiert.

Es fanden sich sechs typische Deutungsmuster im Hinblick auf die aktuelle Berufs- und Einkommenssituation. Neben einer stark resignativen Deutung, die durch massive Unzufriedenheit bei fehlenden Veränderungsperspektiven gekennzeichnet war, zeigte sich eine illusionäre Sichtweise, bei der die Unzufriedenheit mit nicht realisierbaren Gegenentwürfen kontrastiert war. In einem dritten Muster fand sich eine fortbestehende hohe Orientierung an Berufsarbeit, auch wenn eine solche in den letzten Jahren und aktuell kaum realisierbar erscheint. Ein viertes Deutungsmuster war gekennzeichnet von der Betonung eigener Autonomie und Handlungsspielräumen. Schließlich standen sich zwei weitere Muster gegenüber, die eine Anpassung an die materiellen Verhältnisse oder die Bewegung aus diesen Verhältnissen heraus betonten. Diese sechs Muster gehen mit deutlich unterschiedlichen kognitiven Verarbeitungsformen der aktuellen Situation einher: Während das erste vor allem einer deterministischen Situationsverarbeitung entspricht und mit einer massiv reduzierten Erwartung von eigenen Einflussmöglichkeiten einhergeht, sind bei den Mustern zwei und drei durchaus Zielorientierungen auszumachen, die allerdings handelnd nicht zu realisieren sind. Die Reduktion von kognitiver Dissonanz steht bei den Mustern vier und fünf im Vordergrund, die unterschiedliche Versuche darstellen, das Bedrohungspotenzial der aktuellen Situation zu ignorieren. Lediglich beim sechsten Muster findet sich die Haltung, die aktuelle Lebenssituation durch eigenes Handeln aktiv positiv verändern zu können.

### *Netze selber spinnen: Soziales Kapital*

Generell zeigte sich eine hohe Bedeutung von zwei strukturellen Aspekten von sozialen Netzen: Anerkennung von Homogenität des sozialen Umfeldes und zu leistende Institutionalierungsarbeit zur Aufrechterhaltung der Netze. Beiden Anforderungen können die Befragten innerhalb von familiären und teilweise auch informellen Netzwerken aufgrund ihrer sozialen Lage in vielen Fällen nicht entsprechen. Die Folge sind – subjektiv – wenig belastbare soziale Netze; ein möglicher Zugriff auf finanzielle Ressourcen, Raum oder auch Gemeinschaft muss vorsichtig dosiert erfolgen, um diese Netze nicht zu überfordern. Dadurch können solche Ressourcen meist nicht in einem Maß erworben werden, welches zumindest die grundlegenden Bedürfnisse der Befragten befriedigen könnte. Umgekehrt findet sich aber innerhalb des informellen Netzes, soweit Homogenität anerkannt wird, teilweise eine sehr intensive Nutzung bis hin zur gemeinsamen Alltagsversorgung. Viele der Ergebnisse widersprechen dem Bild, dass Männer in Wohnungsnot generell durch eine massive Einschränkung ihrer sozialen Kompetenzen gekennzeichnet wären.

Gesondert von der allgemeinen Nutzung sozialer Netze wurde Vaterschaft bei Männern in Wohnungsnot untersucht. Hierbei fanden sich vier Deutungsmuster, wovon das am häufigsten vorgefundene Vaterschaft als zentrales Problem markierte. Im Erleben der Männer kann



ein Kontakt aufgrund der sozialen Lage des Vaters und teilweise auch wegen der rechtlichen Rahmenbedingungen nicht stattfinden.

### *Psychisch und körperlich eigentlich fit? Gesundheit, Alkoholkonsum und Gewalt*

Hinsichtlich der gesundheitsbezogenen Handlungs- und Deutungsmuster konnten aus dem Interviewmaterial vor allem drei Aspekte herausgearbeitet werden: die hohe Bedeutung von körperlicher Fitness und Gesundsein, Fragen des Zugangs zur medizinischen Versorgung und schließlich der Umgang mit einer schwerwiegenden, chronischen Erkrankung wie der Epilepsie.

In deutlichem Gegensatz zum objektiven Gesundheitszustand stand dessen subjektive Bewertung. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Konzepte und Definitionen von Gesundheit fand sich bei der Mehrheit der Befragten eine Selbsteinstufung als gesund und leistungsfähig. Im Kern der männlichen Deutungen stand vor allem die Aufrechterhaltung von Autonomie und Handlungsfähigkeit trotz vorhandener gesundheitlicher Einschränkungen. Durch die Bagatellisierung von Leiden und Hilfebedarf stellten sie die Fähigkeit in den Vordergrund, auch unter massiv erschwerten Bedingungen ohne Unterstützung den Alltag gestalten zu können. Gesundheits- und Risikopraxen sind so vor allem darauf ausgerichtet, dass durch die Deutung von Krankheiten und ihren Behandlungsmöglichkeiten nicht das Bild von männlicher Härte und Unabhängigkeit unterlaufen wird.

Als eine der gravierenden gesundheitlichen Einschränkungen der befragten Männer zeigte sich ein im Mittel hoher Alkoholkonsum. Unabhängig von der Höhe des eigenen Konsums und der Selbstbewertung als abhängig oder unabhängig findet sich allerdings ein breiter Konsens darüber, dass innerhalb des eigenen sozialen Milieus Alkohol in hohem Umfang konsumiert wird und dass dieser Konsum - zumindest zum Leben auf der Platte - dazugehört. Offensichtlich kommt damit dem ausgeprägten, aber weiterhin als kontrolliert konnotierten Trinken eine wichtige Funktion für die Männlichkeitskonstitution zu.

Schließlich zeigen sich die Lebensverhältnisse der befragten Männer massiv durch Gewalt geprägt, wobei sowohl Gewalterfahrungen als Opfer, als auch aktive Gewaltausübung eine wichtige Rolle spielen. Mehrere Männer berichten von für sie völlig unvorhersehbaren, teilweise lebensgefährlichen Angriffen, insbesondere beim Leben auf der Platte. Aufgrund der strukturellen und situativen Differenzen ist diese Gewalt als nichtreziprok einzustufen, die betroffenen Männer können in dieser Situation ausschließlich als Opfer und Geschädigte dieser Form von Gewalt hervorgehen. Allerdings scheinen gewalttätige Auseinandersetzungen unter Männern mit grundsätzlich austauschbaren Opfer- und Täterrollen ebenso konstitutiv für das eigene Milieu. Alltagsauseinandersetzungen werden als milieutypisches und normadäquates Verhalten bagatellisiert. Sie dienen auch der Aufrechterhaltung der sozialen Ordnung. Verschiedene Befragte gaben darüber hinaus an, wegen (gefährlichen) Körperverletzungen verurteilt worden zu sein. Solche Handlungen werden nicht durch spezifische soziale Normen und damit Normalität erklärt, sondern sind – im Gegensatz zur Alltagsgewalt – begründungsbedürftig. Gewalt gegen Frauen dagegen wird von den Befragten nicht als legitimes Mittel bewertet. Allerdings dürfte dadurch auch ein Tabu gegenüber dem offenen Einräumen solcher Gewalthandlungen gegen Frauen errichtet werden, das das Ausmaß, in dem erfolgte Gewalttätigkeiten in Interviews berichtet werden, deutlich reduziert.



---

*Wechselnde Häuptlinge gibt es nicht: Bilder von Frauen und Männern*

Hinsichtlich der Deutungen der eigenen Männerrolle ließen sich vier prägende Muster unterscheiden: Eine auf individuelle Durchsetzung basierende Männlichkeit stellt die eigene Dominanzfähigkeit und den daraus resultierenden Machtanspruch in den Vordergrund der eigenen Männlichkeitskonzeption. Ein zweites Deutungsmuster ist die auf geschlechtlicher Arbeitsteilung basierende Männlichkeit, für die kennzeichnend ist, dass Arbeitsteilung und libidinöse Besetzung Hand in Hand gehen und sich damit dem traditionellen hegemonialen Männlichkeitsbild angenähert wird. Nicht zuletzt deswegen, weil der Mann seiner Rolle als Ernährer derzeit aber nicht gerecht wird, sind die Machtressourcen aus dieser Deutung als brüchig zu bewerten. Als drittes Muster fand sich zumindest tendenziell die Deutung einer durch Rollenveränderung geprägten Männlichkeit durch ein Hinterfragen geschlechtstypischer Rollenmuster. Schließlich findet sich als häufigstes Muster eine durch Diffusität gekennzeichnete Männlichkeit, die vor allem durch das Fehlen eines orientierenden Männlichkeitsmodells, das als Leitlinie für männliche Praxis gelten könnte, geprägt war.

Die auf individueller Durchsetzung basierende Männlichkeit scheint mehr als andere Muster durch die Deutung gekennzeichnet zu sein, dass der Wohnungsnotfall in einer gescheiterten Partnerschaft begründet ist. Stärker als bei anderen Männern wird der Weg in die Wohnungsnot als aktives Handeln gewertet und die aktuelle Situation zumindest vorübergehend akzeptiert. Hinsichtlich der aktuellen Lebenssituation wird vor allem die eigene Autonomie betont, zur Verschuldung werden häufiger keine Angaben gemacht. Hinsichtlich des ursprungsfamiliären Netzes wird die aktuelle Lebenssituation tabuisiert oder es findet der Kontakt unter starken Restriktionen statt, Kontakte zur Gründungsfamilie sind eher abgebrochen als bei anderen Männern. Die Beziehung zum informellen Netz scheint besonders durch Distanz und Abgrenzung geprägt, zum institutionellen Netz bestehen stärker als bei anderen persönliche Beziehungen. Dieses Muster findet sich eher auf Platte als andere Muster.

Eine auf geschlechtlicher Arbeitsteilung basierende Männlichkeit scheint stärker als andere Muster damit einherzugehen, dass als Ursache für die Wohnungsnot Arbeitslosigkeit oder ein umfassender Zusammenbruch der Bewältigungsfähigkeiten gedeutet und damit der Wohnungsverlust mit persönlicher Handlungsunfähigkeit in Verbindung gebracht wird. Die aktuelle Lebenssituation wird stärker als Katastrophe erlebt und hinsichtlich der Gestaltung werden vor allem die eigene Handlungsautonomie oder aber illusionäre Veränderungsvorstellungen thematisiert. Hinsichtlich der Ursprungsfamilie scheint überdurchschnittlich häufig Kontinuität vorzuliegen, die Beziehung zur Gründungsfamilie stärker mit Stabilität assoziiert zu sein. Zu informellen Netzen besteht stärkere Abgrenzung, zu institutionellen eine eher funktionale Nutzung. Männer dieses Typus stellten die älteste Teilgruppe und lebten nie auf Platte.

Das Muster einer durch Rollenveränderung geprägten Männlichkeit ist in der Stichprobe durch Männer bestimmt, bei denen berufliches Wohnen als Grund für den Wohnungsverlust eine wichtige, ein persönlicher Zusammenbruch dagegen keine Rolle spielten. Dementsprechend erlebten sie sich in dieser Situation stärker strukturell handlungsunfähig. Hinsichtlich sozialer Netze kennzeichnen sie sich besonders durch Kontinuität bezüglich der Ursprungsfamilie, identifizieren sich mit Personen des informellen Netzes und bauen persönliche Be-



ziehungen zu Personen des Hilfesystems auf. Eine spezifische aktuelle Wohnform ließ sich nicht ausmachen.

Beim Muster der durch Diffusität geprägten Männlichkeit fanden sich zum einen junge Männer, die die Wohnungsnot auf Probleme mit der Ursprungsfamilie zurückführen, und durchschnittlich alte Männer, die insbesondere das Ende von Partnerschaften oder einen umfassenden Zusammenbruch der Bewältigungsmöglichkeiten als Ursache der Wohnungsnot deuteten. Entsprechend erlebten sich die ersten vor allem strukturell und die zweiten persönlich handlungsunfähig. Beide Subgruppen deuten die aktuelle Lebenssituation als Übergang. Die Handlungsorientierung in der aktuellen Situation ist bei der Gruppe der durchschnittlich alten Männer vor allem durch eine Berufsorientierung oder durch Resignation gekennzeichnet, bei den Jüngeren fanden sich diesbezüglich keine Tendenzen. Beziehungen zur Ursprungsfamilie sind für die jüngere Teilgruppe stark durch Kontinuität gekennzeichnet, für die anderen Männer besonders durch Abbruch. In beiden Subgruppen werden eigene Gründungsfamilien eher als derzeit nicht erreichbarer Gegenhorizont gedeutet, Kontakte im informellen Netz scheinen besonders durch Differenzierung gekennzeichnet. Institutionelle Netze werden von den jüngeren Männern eher bedarfsorientiert genutzt, bei den übrigen scheint die Nutzung stark durch Abhängigkeit geprägt. Beide Gruppen finden sich häufiger als andere Männer in Betreutem Wohnen.

Diese vier Männlichkeitsmuster weisen in den Dimensionen Ressourcennutzung und Handlungsautonomie auch für das Hilfesystem wichtige Binnendifferenzen auf: Individuelle Durchsetzung ist stark mit dem Erleben eigener Handlungsfähigkeit verbunden, aber eben nur auf das Leben auf Platte bezogen und mit Begrenzung von Ressourcennutzung verbunden. Das Muster der Rollenveränderung korrespondiert dagegen mit der höchsten Ressourcennutzung, auch wenn die eigene Handlungsautonomie als nicht so umfangreich erlebt wird. Das Muster traditioneller Arbeitsteilung ist mit dem Erleben von mittleren Handlungsspielräumen und Ressourcennutzungen verbunden. Beim Muster Diffusität werden schließlich kaum Handlungsmöglichkeiten und kaum nutzbare Ressourcen wahrgenommen.

Die Muster, die am deutlichsten an hegemoniale Männlichkeit angelehnt sind – Durchsetzung und Arbeitsteilung – können viele soziale Ressourcen nicht nutzen, scheinen dies aber durch starkes Erleben von Handlungsautonomie zu kompensieren. Allerdings spricht vieles im Material dafür, dass dieser eigene Handlungsspielraum vor allem auf die Aufrechterhaltung des Status Quo beschränkt bleibt und diese Deutung stark durch eine Illusion der Autonomie gekennzeichnet ist. Erheblich weniger solcher Anschlussmöglichkeiten finden sich dagegen beim Muster männlicher Diffusität, das sowohl durch massives Hilflosigkeitserleben, als auch durch mangelnde Ressourcen gekennzeichnet ist. Dafür, dass alternative Männlichkeitsmuster möglich sind, spricht die kleine Gruppe von Männern, die sich mehr oder minder bewusst für die Veränderung ihrer männlichen Rolle einsetzen. Die hohen Ressourcennutzungen der wenigen veränderungsorientierten Männer in der Stichprobe sprechen dafür, dass ein solches Modell auch ein Gewinn für Männer sein kann.

### *Die anderen gehen recht anständig mit uns um: das Hilfesystem*

In der Wahrnehmung der Befragten sind insbesondere drei unterschiedliche Formen von Hilfen auszumachen: Behörden wie Sozial- und Wohnungsämter bzw. Agenturen für Arbeit;



Einrichtungen, die entscheidend für den Alltagsvollzug und Teil der Lebenswelt der Betroffenen sind, und drittens persönlich zuständige Betreuungspersonen.

Die stärksten Vorbehalte der Befragten waren in Bezug auf die Arbeit von Behörden einschließlich der Arbeitsagenturen auszumachen. Zentrale Aspekte solcher Negativbewertungen waren das subjektive Erleben von geringer Wertschätzung bzw. Abwertung der eigenen Person und die Problematik des Angewiesenseins auf Hilfe bzw. die damit verbundenen Einschränkungen von Autonomie. Ein anderes Bild wird aus der Sicht der Männer von den vielfältigen und täglich genutzten ambulanten Angeboten gezeichnet. Diese werden ganz überwiegend als überlebensnotwendig und hinsichtlich der Bedürfnisse der Betroffenen als angemessen erlebt. Sie werden als Teil der eigenen Lebenswelt begriffen und von den Männern auch als eigene Handlungsräume okkupiert. Damit gelingt es tendenziell, den Gegensatz zwischen Hilfesuchendem und Hilfsangebot aufzuheben. Als entscheidende Hilfe werden von der überwiegenden Mehrheit der Befragten Kontakte zu spezifischen Betreuungspersonen im Hilfesystem gewertet, die von zwei Dritteln der Befragten als enge, persönliche Beziehungen beschrieben werden. Fachliche Kompetenzen solcher Betreuungspersonen, die aus Sicht der Betroffenen als wesentlich eingeschätzt werden, sind das Erleben des Engagements für die Männer, Kenntnisse des Hilfesystems und der Situation der Männer, um so angemessene Hilfen vermitteln zu können, und schließlich die Fähigkeit, einen engen persönlichen Kontakt zu den Männern aufzubauen.

In der Zusammenschau scheint die Nutzung des Hilfesystems durch Männer in Wohnungsnot von zwei Polen her bestimmt: eine sehr weitgehende Angewiesenheit auf Hilfen auf der einen und auf der anderen Seite ein dadurch erschwertes männlichkeitskonstitutives Handeln, was zu verstärkten Versuchen führt, sich eigener Entscheidungsfreiheit und Autonomie zu versichern. Der Widerspruch zwischen beiden strukturellen Anliegen von Männern in Wohnungsnot kann im stark administrativ geprägten Hilfesystem von zuständigen Behörden kaum aufgehoben werden; umgekehrt zeigt sich in der Bewertung der diversen ambulanten Hilfsangebote, dass deren Anpassung an die Bedürfnisse der Betroffenen die Spannung zwischen Angewiesenheit und Entscheidungsfreiheit deutlich reduziert. Schließlich gelingt es verschiedenen Berater/innen, so persönliche Beziehungen zu den betroffenen Männern aufzubauen, dass diese nach eigener, als autonom erlebter Entscheidung einen Teil ihrer Entscheidungsbefugnisse an diese Betreuer/innen delegieren können.

### *Die Lebenslagen von Männern in Wohnungsnot*

**Versorgungs- und Einkommensspielraum:** Die Mehrzahl der Befragten bezieht aktuell Arbeitslosenhilfe oder Sozialhilfe, zusätzliche Einnahmen werden nur von einer Minderheit erzielt. Bei den meisten Befragten war bereits der Wohnungsverlust mit Arbeitslosigkeit verbunden, verantwortlich machen die Männer aber häufig sich selbst.

Die Einschränkungen in der materiellen Versorgung sind für viele Betroffene dadurch geprägt, dass sie inzwischen zu arm für ein festes Einkommen und zu arm für eigene Schulden sind. Viele Männer kennen die Höhe der Verbindlichkeiten gar nicht und haben sich aus einer aktiven Regelung ihrer Haben- und Schuldensituation zurückgezogen. Viele Männer fühlen sich generell nicht mehr in der Lage, ihre wirtschaftliche Situation selbst zu gestalten.



Einschränkungen in der Wohnraumversorgung zeigen sich in der Stichprobe ganz überwiegend in unzumutbaren Wohnverhältnissen. Fast die Hälfte der Befragten bewertet diese Wohnverhältnisse – meist Notunterkünfte oder Übergangwohnheime - als Übergang in eine befriedigendere Wohnsituation und damit als derzeit notgedrungen zu akzeptieren. Die zweitgrößte Gruppe stellte allerdings rund ein Viertel der Befragten, die ihre Wohnsituation – meist eine Unterbringung in Notunterkünften - als biographische Katastrophe empfanden. In der Stichprobe war eine Minderheit auszumachen, die die Arbeitsweise des Hilfesystems vehement kritisierte und auf diese Hilfen subjektiv kaum zurückgreifen kann. Mehr als ein Drittel der Befragten gab an, die Hilfeangebote im Bedarfsfall zu nutzen, ein Viertel schließlich wertete die Kontakte zu den Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Hilfesystems als persönliche Hilfen im Wortsinne, da sie vor allem auch durch eine persönliche Beziehung zu diesen Personen geprägt erlebt wird.

**Kontakt- und Kooperationsspielraum:** Wohnungslose Männer sind auch durch Armut an sozialen Netzen gekennzeichnet; andererseits spricht das Interviewmaterial gegen generalisierbare soziale Defizite, sondern vielmehr für eine große Heterogenität unter den Befragten und auch strukturell bedingte Ursachen für eine mangelnde Nutzung von sozialen Netzen: Die Mehrheit der Befragten ist ledig oder geschieden und pflegt auch tatsächlich keine feste Partnerschaft. Obwohl die Hälfte leibliche Kinder hat, zeichnen sich bei der Mehrheit erhebliche Schwierigkeiten im Kontakt zu diesen Kindern oder Kontaktabbrüche ab. Von der Hälfte der Väter wird die nicht gelebte Vaterschaft als eines der wichtigen Probleme gesehen. Kontakte zur eigenen Ursprungsfamilie werden nur von einem Drittel der Befragten relativ offen gepflegt, wobei auch hier keine substantielle Unterstützung, sondern eher karitative Einzelhilfen geliefert werden.

Erhebliche Differenzen zeigten sich schließlich in der Nutzung des Freundschaftsnetzes. Es finden sich sowohl Abgrenzungen vom Milieu als auch starke Identifikation bis hin zu kommunitaristischer Haushaltung.

**Lern- und Erfahrungsspielraum:** Gerade im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit zeigt sich bei vielen Männern eine erhebliche Unzufriedenheit damit, auf berufliche Anerkennung und die Umsetzung früher erworbener Fähigkeiten – auch durch höhere Schul- und teilweise hochqualifizierte Berufsbildung – verzichten zu müssen. Die Befragten zeigten sich hinsichtlich der Ausbildungsniveaus und der früheren beruflichen Karriere sehr heterogen.

Auf der anderen Seite werden aber Kompetenzen erworben und ausgebaut, die in der aktuellen Lebenssituation notwendig sind und die durchaus positiv zum Selbstbild beitragen: Die Aneignung von öffentlichem Raum und vor allem die Beschaffung von Wohnraum und das psychische und physische Überleben in der extremen Mangelsituation werden von den Männern als spezifische Fähigkeiten gesehen.

**Muße- und Regenerationsspielraum:** Die Möglichkeiten zum Ausgleich psycho-physischer Belastungen sind als massiv eingeschränkt zu bewerten. Wichtigster Versuch zur Regeneration ist die – dysfunktionale – Kompensation von Belastungen mittels Alkohol. Es finden sich in ganz unterschiedlichen Lagen in der Wohnungsnot auch singulär andere Regenerationsmöglichkeiten, insbesondere innerhalb des ambulanten Hilfeangebotes.



**Dispositions- und Partizipationsspielraum:** Nahezu ein Drittel der Befragten bewertete die Aufgabe der letzten Wohnung als eigenes, aktives Handeln. Umgekehrt erklären allerdings zwei Drittel der Männer, dass sie entweder aufgrund von strukturellen Bedingungen keine Handlungsalternativen zur Verfügung hatten oder dass sie persönlich in einer hochproblematischen Lebenslage überfordert waren. Es ist davon auszugehen, dass ein großer Teil der Befragten die eigenen Partizipationsmöglichkeiten in dieser Situation tendenziell überschätzt.

In Bezug auf die aktuelle Lebenssituation zeigen sich zwei heterogene Tendenzen: Eine Reihe von Männern wünscht sich für die aktuelle Situation eine weitgehende Strukturierung und Verantwortungsübernahme durch Dritte, auf der anderen Seite findet sich eine noch größere Gruppe, die ihre Autonomie und ihre fortbestehenden Handlungsspielräume in der aktuellen Situation betont.

Die tatsächlichen Dispositions- und Partizipationsspielräume der Befragten sind generell als äußerst gering einzustufen und fast durchgängig nicht dazu geeignet, eine grundlegende Veränderung der Lebenssituation zu bewirken. Gleichwohl wird zur Aufrechterhaltung und Sicherung der aktuellen Lebenssituation eine große Zahl von bewusst gewählten Handlungen eingesetzt.

**Spielraum der häuslichen Bindung:** Entlastungen oder Belastungen durch partnerschaftliche Bindungen sind kaum auszumachen, lediglich zwei der Befragten sind verheiratet, fünf weitere pflegen noch nicht lange dauernde heterosexuelle Beziehungen. Insgesamt ist auf dem Feld familiärer Bindung – außer bei den wenigen Männern in festen Partnerschaften – eine Entpflichtung festzustellen, die als Befreiung von Versorgungsaufgaben seitens der Männer zu werten ist, die umgekehrt mit einem Verzicht auf Ansprüche an Versorgung erkaufte werden muss.

Weniger regelhaft scheinen diese Befreiung bzw. dieser Verzicht in Bezug auf die Ursprungsfamilie zu sein: Ihr gegenüber werden in einigen Fällen zumindest sporadisch Ansprüche formuliert, wie etwa die Bezahlung von Heimfahrten und die unregelmäßige Versorgung mit Alltagsgütern. Neben solchen familiären Verpflichtungen scheinen allerdings für einige Männer wechselseitige Versorgungsleistungen innerhalb des sozialen Milieus von größerer Bedeutung zu sein.

**Geschlechtsrollenspielraum:** Die Mehrzahl der Befragten bewegt sich in „selbstverständlich“ männerdominierten Räumen. Dabei bezieht sich Dominanz sowohl auf die bloß quantitative Geschlechterverteilung, als auch auf Regelsetzung und Anerkennung von Zugehörigkeit. Durchbrochen wird dies insbesondere durch das Hilfesystem, in dem primär Sozialarbeiterinnen eine akzeptierte Rolle als Helferinnen übernehmen.

Neben der unmittelbar geschlechterbezogenen Alltagspraxis erweisen sich vor allem Deutungsmuster in Bezug auf Männlichkeit für die Befragten bedeutsam. Gut die Hälfte der Männer zeigt eine Orientierung an hegemonialer Männlichkeit, insbesondere geprägt durch Vorstellungen von geschlechtlicher Arbeitsteilung und männlicher Macht: Ausrichtung auf Rollenteilung in den wenigen Fällen, in denen tatsächlich solche Arrangements realisierbar sind; individuelle Durchsetzung gegenüber Frauen und anderen Männern in Lebenslagen, die beständig neue Aneignungs- und Durchsetzungsprozesse erfordern. In anderen Fällen war zwar ebenfalls eine Ausrichtung auf hegemoniale Männlichkeitsmuster auszumachen,



allerdings wurden diese aufgrund von Ambivalenzen, konfligierenden Tendenzen und geringer Konstanz wenig handlungsleitend. Diese Subgruppe war im Hinblick auf Männlichkeitsmuster als marginalisiert zu bewerten. Lediglich bei einer kleinen Gruppe von Männern konnten Ansätze zu einer alternativen Männlichkeit ausgemacht werden, die durch Kritik an traditionellen Männerrollen, geschlechtlicher Arbeitsteilung oder männlicher Dominanz sowie durch Ausrichtung auf homosexuelle Partnerschaften gekennzeichnet war.

**Schutz- und Selbstbestimmungsspielraum:** Der Gesundheitsstatus zeigte sich als durch eine Vielzahl von Beeinträchtigungen geprägt. Zugangsbarrieren zum medizinischen Versorgungssystem bestehen weniger aufgrund mangelnder objektiver Verfügbarkeit, sondern durch die mit ihrer Nutzung verbundene Aufdeckung einer doppelten Bedürftigkeit bei den Männern. Als eine der gravierenden gesundheitlichen Einschränkungen der befragten Männer zeigte sich der im Mittel sehr hohe Alkoholkonsum der Befragten.

Schließlich zeigen sich die Lebensverhältnisse der befragten Männer massiv durch Gewalt bestimmt, wobei sowohl Gewalterfahrungen als Opfer, als auch aktive Gewaltausübung eine wichtige Rolle spielen.

### 3.3 "Sind ja auch ganz unterschiedliche Schicksale, die hier zusammentreffen" - Frauen in Wohnungsnot<sup>1</sup>

#### *Dass so was passieren würde: der Wohnungsnotfall*

Die Deutungsmuster für die Hauptursachen des aktuellen Wohnungsnotfalls zeigen bei den Frauen eine große Heterogenität. Insgesamt lassen sich sechs typische Muster identifizieren. Die größte Gruppe (13 Frauen) führt ihren aktuellen Wohnungsnotfall auf ihre Probleme in den Partnerschaften zurück, wobei der Aspekt der eigenen Aktivität dabei für fünf Frauen bedeutsam ist. Mit der Flucht aus der Wohnung bzw. mit ihrer abrupten Aufgabe haben sie auch ihre Partnerschaften aktiv beendet. Andere Frauen sehen sich im Wohnungsnotfall eher als Opfer, wenn sie z. T. langjährig bewohnte Wohnungen wegen Scheidung, Pflegefall des Partners bzw. Tod des Ehemannes verloren haben, vor die Tür gesetzt oder vom Ehemann mit Gewalt und Betrug um ihr Wohneigentum gebracht wurden. Zwei Frauen führen die Räumung nach Mietschulden ebenfalls auf Partnerschaftsprobleme zurück.

Körperliche wie psychische Behinderung bzw. Erkrankung oder eine Alkohol- oder Drogenabhängigkeit werden von acht Frauen als Hauptursache gedeutet. Sie mussten z.B. vor einem Klinikaufenthalt die eigene Wohnung auflösen, erhielten während eines Klinikaufenthaltes die Kündigung bzw. wurden geräumt oder sie hatten in ihrer Alkoholabhängigkeit ihre Mietschulden ignoriert. Einige jüngere Frauen, die sich verselbstständigen sollten, hatten noch nie eine eigene Wohnung, sondern waren, z. T. bereits seit ihrer Kindheit, in stationären Einrichtungen untergebracht.

Fünf gekündigte bzw. geräumte ostdeutsche Frauen deuteten ihre Mietschulden, z. T. in Zusammenhang mit den höheren Mieten nach der Wende, als Hauptursache für ihren Wohnungsnotfall. Das Verlassen der Familie gilt für vier Frauen als Hauptursache ihres Woh-

<sup>1</sup> Vgl. dazu den detaillierten Bericht: Enders-Dragässer/Sellach (GSF e. V.) 2005.



nungsnotfalls gedeutet, bei drei jüngeren Frauen konflikthaft in Bezug auf die Herkunftsfamilie. Eine ältere Frau sieht sich durch den Tod ihres Sohnes ohne Wohnung und nach schwerer Erkrankung vom Krankenhaus in eine stationäre Einrichtung vermittelt. Haftantritt oder Haftentlassung werten drei Frauen als ausschlaggebend für ihren Wohnungsnotfall, entweder die Verhaftung selbst oder die Entlassung aus der Haft. Den Verlust oder die Aufgabe des Arbeitsplatzes, an den die Wohnung geknüpft war, deuten schließlich zwei Frauen als Hauptursache für den Wohnungsnotfall.

Hinsichtlich des biografischen Verlaufs des Wohnungsnotfalls sind drei Deutungsmuster auszumachen. 14 Frauen begreifen den aktuellen Wohnungsverlust als erstmalig und beschreiben ihren Kampf um die Wiedergewinnung stabiler Wohnverhältnisse. Nach dem Wohnungsverlust wohnten sie vorübergehend bei Angehörigen und Freunden, lebten verdeckt auf der Straße oder waren in Notunterkünften oder stationären Einrichtungen untergebracht. Die größte Gruppe (19 Frauen) deutet den aktuellen Wohnungsnotfall als Wiederholungserfahrung. Sie waren bereits vorher schon einmal oder mehrfach obdachlos, z. T. über längere Perioden. Ihre Zwischenstationen waren Platte, Notunterkünfte, Abbruchhäuser, Bauwagen, Pension oder Hotel oder auch Klinikaufenthalte, dazwischen auch ein Unterkommen bei Freunden bzw. Bekannten. Drei Frauen mit einer Drogenabhängigkeit bilden dabei von ihrer relativ vergleichbaren Wohngeschichte her eine eigene Untergruppe. Ein drittes mit Ambivalenz besetztes Deutungsmuster zeichnen zwei jüngere Frauen, die sich wegen Behinderung oder Erkrankung vorerst auf stationäre Einrichtungen angewiesen sehen.

Der aktuellen Wohnsituation liegt meist als Bewertungsmodus entweder eine grundlegende Akzeptanz der Situation zugrunde, das Verständnis, in einem Übergang zu sein, oder - einzeln - große persönliche Unsicherheit. Dabei scheinen die Bewertungen mit der tatsächlichen Wohnsituation zu korrespondieren. So sind beispielsweise Frauen mit Alkoholproblemen oder einer psychischen Erkrankung, die eine eigene Wohnung haben, nicht sicher, ob es ihnen gelingen wird, die Wohnung zu halten. Frauen in einer stationären Einrichtung deuten ihre Wohnsituation mehrheitlich als Übergang. Frauen in betreutem Wohnen sehen sich "angekommen" bzw. auf dem Weg, ihre Lebenssituation zu verbessern.

### *Arbeit ist schon mal das Wichtigste: Armut und Erwerbslosigkeit*

In den Interviews sind Angaben zur Einkommenssituation enthalten. In der Regel beziehen die Frauen Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe. Die meisten Frauen bewerten ihre Einkünfte als nicht ausreichend. Das durchgängige Deutungsmuster ist Unzufriedenheit, auch bei den Frauen, die ihren Umgang mit Geld als sparsam und geschickt bezeichnen. Von einzelnen Frauen werden aufwändige Taktiken einer aktiven Alltagsversorgung und Güterbeschaffung dargestellt, wie z. B. gezieltes Aufsuchen von Frühstücks- oder Mittagstisch-Angeboten nach Wochentagen, sorgfältiges Suchen nach Kleiderkammer-Schnäppchen und Discounter-Sonderangeboten. Frauen nehmen als ungerecht wahr, wenn sie z.B. mit der Arbeitslosenhilfe an der Grenze der Sozialhilfe liegen, aber keinen Anspruch auf einmalige Leistungen haben. Einige sehen sich überfordert im Umgang mit Geld und Schulden und akzeptieren professionelle Hilfe bei der Geldverwaltung.



Im Material fanden sich in Bezug auf Erwerbstätigkeit weder resignative Deutungen noch illusionäre Gegenentwürfe. Bis auf wenige westdeutsche Frauen, die in der Familienphase nicht erwerbstätig waren und dies in der Rückschau negativ deuten, sowie drogenabhängige bzw. gesundheitlich beeinträchtigte junge Frauen, waren alle Frauen erwerbstätig gewesen. Soweit sie nicht erheblich erwerbsgemindert bzw. dabei waren, sich verrenten zu lassen, wollten sie ins Erwerbsleben zurück, bewerteten aber ihre Chancen als gering. Einigen war es dennoch gelungen, befristet bzw. in Teilzeit erwerbstätig zu sein.

Die Orientierung an der Notwendigkeit eigener Erwerbsarbeit, die eine Ausbildung einschließt, ist auch für die jüngeren Frauen ein wichtiges Deutungsmuster, verbunden mit dem Bewertungsmodus von Hoffnung auf Erfolg. Dabei ist nicht allein das eigene Einkommen wichtig. Ein pragmatischer Aspekt des Deutungsmusters ist, dazu zu gehören, den Tag zu strukturieren und etwas Sinnvolles zu tun. Viele Frauen, nicht nur in Ostdeutschland, bewerten mit Stolz, was sie beruflich geleistet hatten und beschreiben sich als erfahren und verlässlich. Andere betonen aktuelle Qualifizierungserfolge, im Computerkurs, beim nachgeholtten Hauptschulabschluss oder während Betriebspraktika. Erwerbsarbeit ist für die Frauen eine selbstverständliche Option, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau.

### *Es tut gut, mit Menschen zusammen zu sein: Soziales Kapital*

Frauen im Wohnungsnotfall verfügen nach eigener Einschätzung über ein differenziertes soziales Netz, das sie aktiv zu gestalten suchen. Nur wenige sehen sich selbst als sozial vereinsamt. Aus dem Datenmaterial lassen sich in Bezug auf das soziale Netz der Herkunftsfamilie drei Deutungsmuster identifizieren. Ein typisches Muster ist das brüchige soziale Netz, weil Angehörige schon verstorben oder sehr krank sind oder weil Geschwister weit entfernt leben. Ein zweites Deutungsmuster ist geprägt von aktiven Kontaktabbrüchen bzw. Rückzug und findet sich vor allem bei Frauen mit Gewalterfahrungen. Sie setzen allenfalls noch auf emotionalen Rückhalt durch nicht belastete Angehörige wie z.B. Geschwister. Diesen beiden negativen Deutungsmustern steht ein positives gegenüber, bei dem das soziale Netz die emotionale Unterstützung durch Familienangehörige zur Grundlage hat, von Eltern ebenso wie von Geschwistern und deren Angehörigen und z. T. auch materielle Hilfe wie z. B. vorübergehende Unterbringung ermöglicht.

Nur wenige Frauen lebten zum Zeitpunkt des Interviews in einer Ehe bzw. Partnerschaft, so dass sich ihre Deutungen zum sozialen Netz ihrer Gründungsfamilie weitgehend auf vergangene Partnerschaften bezogen, die sie durch Konflikt- und Gewalterfahrungen als eher negativ belastet werten. Die sozialen Netze von Herkunftsfamilie wie Gründungsfamilie stellen aber durchaus auch materielle Ressourcen bereit, deren Ausfall von den Frauen alleine nicht kompensiert werden kann. Bei Frauen, die ihre Partnerschaft als glücklich gedeutet haben bzw. die vom erwachsenen Sohn unterstützt wurden, wurde durch den Tod der Bezugsperson der Wohnungsnotfall ausgelöst.

Bedeutsam ist für Mütter der Erhalt bzw. die Wiederherstellung der sozialen Bindungen zu ihren noch nicht erwachsenen Kindern, denn hier deuten sie sich nicht als selbst Bedürftige, sondern auch als Frauen mit einer über die eigene Person hinausgehenden Verantwortung. Die Deutungsmuster der Mütter sind in Bezug auf das soziale Netz mit den eigenen erwachsenen Kindern ebenfalls meist positiv. Keine sieht sich aus einer Perspektive des mütterli-



chen Versagens. Sie bekunden vielmehr ihr Interesse am Leben der Töchter und Söhne und wünschen ihnen eine bessere Zukunft. Sie wollen ihnen aber weder zur Last fallen noch von ihnen in Anspruch genommen werden.

Die Kontakte im aktuellen sozialen Netz sind den Frauen zufolge weitgehend bezogen auf Freundinnen und Bekannte, die sie z. T. im Tagestreff, einer anderen Einrichtung oder in der Klinik kennen gelernt haben. Nur wenige berichten von alten Freunden bzw. Freundinnen, die z. T. aber selbst Schwierigkeiten haben. Als Bezugspunkt nutzen die Frauen Einrichtungen freier Träger. In der Öffentlichkeit dieser institutionellen Netze entwickeln sie auch ihre informellen sozialen Netze weiter.

Von diesem Ausgangspunkt her lassen sich in der Differenzierung ihrer Freundinnen und Bekannte drei Deutungsmuster ausmachen. Das Muster der größeren Gruppe ist von Offenheit insbesondere gegenüber anderen Frauen in den Einrichtungen bestimmt, die manchmal mit distanzierter Anteilnahme verknüpft ist. Die Frauen lassen sich auf neue Kontakte ein. Über Taktiken der Aneignung sozialen Kapitals können sie aus der gemeinsamen Situation kleine solidarische, einander unterstützende Netze in einem geschützten öffentlichen Raum entwickeln, in dem zudem kostengünstige Versorgungs-Angebote genutzt werden können. In einem zweiten Muster zählen zu den Freundinnen und Bekannten auch Personen aus dem alten Umfeld, die aber in Hinblick auf Alkohol- oder Drogenprobleme durchaus als gefährdend eingeschätzt werden. Dabei bleibt unklar, inwieweit die Kontakte auch als unerwünscht gelten. In einem dritten Deutungsmuster deuten sich die Frauen selbst als diejenigen, die Schwierigkeiten haben, soziale Beziehungen aufzubauen, z. T. auch weil sie sich sozial von den Besucherinnen bzw. Bewohnerinnen einer Einrichtung abzugrenzen versuchen.

Die institutionellen Netze des Hilfesystems werden in Abgrenzung zu vorherigen Erfahrungen von den Frauen meist dann positiv eingeschätzt, wenn sie bei freien Trägern in Frauenräumen auf Frauen als professionelle Bezugspersonen treffen. Sie bewerten deren Arbeit als hilfreich und unterstützend und verbinden damit die Erwartung von durchgreifenden Verbesserungen ihrer Situation. Einige Frauen kontrastieren die Mitarbeiterinnen in Behörden und Ämtern, insbesondere mit den Fachkräften im Sozial- und Arbeitsamt, mit denen der freien Träger, um ihre positiven Qualitäten herauszuarbeiten.

### *Man hat da schon manches geschluckt: Gesundheit, Abhängigkeit und Gewalt*

Eine größere Gruppe von Frauen, die Behinderung und Krankheit als Hauptursache für ihren aktuellen Wohnungsverlust sehen, weisen damit bereits auf ihre gravierenden gesundheitlichen Beeinträchtigungen hin. Neben einer behandlungsbedürftigen Alkohol- und Drogenabhängigkeit bei 12 Frauen gehören schwere psychische Erkrankungen mit regelmäßigen Klinikaufenthalten, Behinderungen bis hin zur Pflegebedürftigkeit nach Schlaganfall bzw. schwerem Sturz sowie Epilepsie zu den Krankheitsbildern der Frauen. Hinzu kommen bei einigen Frauen Zahnlücken, schmerzhaft Beschwerden in den Beinen bzw. Füßen, Diabetes, Essstörungen. Dabei sind die Deutungen der Frauen in Bezug auf ihren gesundheitlichen Zustand sehr differenziert. Die meisten, insbesondere die psychisch kranken Frauen, haben Einsicht in ihre Krankheit, sehen den Behandlungsbedarf und fühlen sich zum Zeitpunkt des Interviews in ihren jeweiligen medizinischen Therapien gut aufgehoben. Frauen mit Drogen- und Alkoholproblemen werten ihre Abhängigkeit ebenfalls als eine von ihnen



eher nicht steuerbare Erkrankung. In ihren Deutungen des z. T. über Jahrzehnte währenden Zustands stehen immer wieder Klinikaufenthalte, Entgiftungstherapien und der Aufenthalt in Reha-Einrichtungen im Mittelpunkt. Sie sehen sich als gegen die Sucht kämpfend, aber in den meisten Fällen ist für sie nicht sicher, ob sie es schaffen werden, trocken bzw. clean zu werden bzw. zu bleiben.

Die meisten Frauen haben Erfahrungen von sexueller, psychischer und physischer Gewalt. Als "Männerprobleme", "Partnerschaftsprobleme" bewerten sie sie als hoch bedeutsam für das Entstehen ihrer Wohnungsnotfallproblematik. Da aber die gesundheitlichen Auswirkungen häuslicher Gewalt noch kaum untersucht sind, werden in der medizinischen Versorgung Symptome und Erkrankungen noch nicht systematisch als Folge von häuslicher Gewalt wahrgenommen. Daher finden sich auch in den Berichten der Frauen dazu wenig konkrete Hinweise, selbst wenn sie deutliche Anzeichen von Gewalterfahrung zeigen. Das bedeutet auch, dass nur in wenigen Fällen Gesundheitsfragen mit Gewalterfahrungen in Verbindung gebracht werden, z.B. die eigene "Kränklichkeit" auf schwere Misshandlungen durch den Vater zurückgeführt wird.

### *Ein Hin und Her: Frauen- und Männerbilder*

In den Interviews vermitteln die Frauen mit ihren Darstellungen von Partnerschaft, Familie und Mutterschaft Deutungen von Weiblichkeit und Männlichkeit, wobei bei der Interpretation von einer heterosexuellen Orientierung auszugehen ist. Da die gleichgeschlechtliche Lebensform in den Interviews selten und dann nicht als persönliche Lebensweise thematisiert wurde, bleibt aber letztlich unklar, inwieweit alle Frauen des Samples tatsächlich von heterosexuellen Beziehungen als ihrer Lebensform ausgehen.

Zu ihren Beziehungen zu Männern finden sich zwei gegensätzliche Deutungsmuster im Material. In wenigen Fällen sind dies positive Deutungen von Frauen, die geglückte Beziehungen mit Männern beschreiben. Bei der großen Mehrzahl der Frauen steht dagegen das Muster eines pessimistisch getönten konflikt- und gewaltträchtigen Bildes dominanter Männlichkeit im Vordergrund, das für einige auch Untreue und Betrug beinhaltet.

Die Mehrheit der Frauen beschreibt sich mit diesem Bild von Männlichkeit als Ziel von körperlicher oder psychischer Gewalt. Einige deuten sich dabei aber auch als aktiv Handelnde, denen es um Selbstbehauptung und körperliche Unverletztheit geht, die deshalb einen Mann weg gewiesen, die Wohnung verlassen oder immer wieder nach einem verlässlicheren Partner gesucht haben. Auch aktiv, aber erfolglos schätzen sich Frauen ein, die die Polizei einschalteten, um sich gegen männliche Übergriffe zu wehren, aber als allein stehende Frauen nicht unterstützt wurden. Insgesamt ist die Gruppe der Frauen am größten, die den aktuellen Wohnungsnotfall bzw. frühere Wohnprobleme als Probleme mit Partnern mit dominanter Männlichkeit deuten. Wiederum als Opfer sehen sich einige der drogen- oder alkoholabhängigen Frauen, die den Beginn ihrer Abhängigkeit auf einen "schlechten" Freund zurückführen.

Mit einem traditionellen Deutungsmuster beschreiben Frauen den älteren Mann, der nach langjähriger Ehe mit traditioneller Arbeitsteilung seine Frau wegen einer jüngeren Partnerin



verlässt. Dabei sehen sich die Frauen jedoch nicht nur als Opfer, sondern auch als um ihre Eigenständigkeit und Rechte Kämpfende.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der Vergangenheit vermitteln die Frauen in Bezug auf Erwartungen an (neue) Partnerschaften entweder ein pessimistisches oder ein optimistisches Bild. Die einen sehen für sich keinerlei Perspektive mehr in einer neuen Partnerschaft, die anderen kennzeichnen sich als offen für eine neue Partnerschaft und setzen auf deren Gelingen.

Mutterschaft ist ein die Frauen des Samples weitgehend verbindendes Deutungsmuster von Weiblichkeit. 25 Frauen haben ein oder mehrere Kinder geboren. Aber auch einige der jüngeren Frauen ohne Kinder thematisieren dies als Wunsch in Bezug auf die Zukunft und schließen eine spätere Mutterschaft nicht aus.

Für Mutterschaft als gelebte soziale Verpflichtung und Bindung finden sich im Material mehrere Deutungsmuster. Wenige Frauen leben mit ihren Kindern im Haushalt zusammen und betrachten Mutterschaft einschließlich der damit verbundenen Verantwortung als zu ihrem Leben gehörig. Für ältere Frauen gilt aktive Mutterschaft als eine eher abgeschlossene Lebensphase, weil ihre Kinder inzwischen erwachsen sind. Sie bewerten den Kontakt zu ihnen meist als gut, fühlen sich aber nur noch bedingt verantwortlich. Ein drittes einschneidendes Deutungsmuster von Mutterschaft beinhaltet Verlust und Trauer. 15 Frauen berichten von "verlorenen Kindern". Dazu gehören Kinder, die gestorben sind, die sie zur Adoption freigegeben haben oder die in Pflegefamilien oder beim Vater leben, ohne dass die Mütter Kontakt zu ihnen haben. Dabei sind die Deutungen der Frauen, die Kinder zur Adoption gegeben haben, zwiespältig. Sie beinhalten den Wunsch, dass es die Kinder besser haben sollen als sie selbst, aber sie sind auch bestimmt von Schuld und Verlust, weil sie sie nicht haben aufwachsen sehen. Einige Frauen mit Kindern in Pflege verbinden Mutterschaft mit der Hoffnung auf eine gemeinsame Zukunft, weil sie sich wünschen, die Kinder wieder zu sich nehmen zu können. Für mehrere Frauen enthalten die Bilder von Mutterschaft auch das Bild des Kämpfens um das Kind, der Kampf um das Sorgerecht oder um das vom Vater ins Ausland entführte Kind. Dazu gehört auch der Kampf um das Zusammenleben mit dem Kind trotz einer eigenen Behinderung oder psychischen Erkrankung.

In den Deutungsmustern zu "Mutterschaft" kommt das Deutungsmuster "Vaterschaft" bzw. "Elternschaft" nicht vor. Mutterschaft beinhaltet vielmehr für alle Mütter eher das Bild von alleiniger Verantwortung, bei der sie vielleicht durch weibliche Familienangehörige oder auch im Einzelfall von einer Familienhelferin, nicht aber von den Vätern, unterstützt werden. Für einige Frauen lag darin der Grund, sich durch die Freigabe zur Adoption vom Kind zu trennen; sie fühlten sich der Aufgabe allein nicht gewachsen und hatten keine Erwartungen an die Väter.

Deutungsmuster von Weiblichkeit erschließen sich schließlich auch aus den Bewertungen des weiblichen Personals bzw. von anderen Frauen in den Einrichtungen. Die Mitarbeiterinnen werden als "mütterlich", "verständnisvoll", "kompetent", "zugewandt" beschrieben. In dieses Deutungsmuster geht für viele Frauen auch ein, dass es z. B. in Fragen des weiblichen Körpers und der weiblichen Lebensverhältnisse Gemeinsamkeiten gibt, so dass Gespräche darüber eher mit Frauen als mit Männern möglich zu sein scheinen. Darüber hinaus



enthält die Charakterisierung der Mitarbeiterinnen Momente von Autorität, die ihnen zugebilligt wird.

Das Frauenbild der Besucherinnen bzw. Bewohnerinnen in den Einrichtungen beinhaltet eher Bewertungen sozialer Homogenität. Wenige grenzen sich von den "Alkoholikerinnen und Obdachlosen" in der Einrichtung ab, für die meisten sind sie eher "Gefährtinnen" und der Austausch mit ihnen wird als Bereicherung bis hin zu einer Art Therapie beschrieben.

### *Ich hab dann hier Hilfe bekommen: das Hilfesystem*

Die Deutungsmuster der Frauen zum Hilfesystem sind geprägt von den Erfahrungen, die sie in z. T. langen Zeiträumen mit Verfahren und Fachkräften gemacht haben. So hatte knapp die Hälfte der Frauen keinen Kontakt zu Einrichtungen des Hilfesystems vor dem aktuellen Wohnungsnotfall, während dies bei mehr als der Hälfte bereits der Fall gewesen war, wegen ihrer Alkohol- oder Drogenabhängigkeit, wegen ihrer Kinder und nicht zuletzt auch wegen eines vorherigen Wohnungsnotfalls. In der Bewertung der Arbeit der Einrichtungen beziehen sich die Frauen eher auf die handelnden Personen und verorten sie dabei im strukturellen Kontext des jeweiligen Handlungsfeldes, des Sozial-, Wohnungs- oder Arbeitsamtes als Behörde einerseits bzw. des freien Trägers und seiner jeweiligen Einrichtung andererseits. Diese Unterscheidung ermöglicht ihnen bei einer positiven Bewertung von Personen dennoch eine pessimistische Bewertung der begrenzten Handlungsmöglichkeiten, z. B. im Fall des Arbeitsamtes. Bei einigen Frauen fließt in die Deutung auch die Reflexion des eigenen Verhaltens mit ein.

Ämter im Allgemeinen wie im Einzelnen werden differenziert sowohl positiv als auch negativ bewertet, wobei von einigen Frauen noch zwischen einzelnen Personen, ihren Handlungsmöglichkeiten sowie einzelnen Leistungen unterschieden wird. Dem Sozial- und Wohnungsamt gegenüber gelten Negativbewertungen sowohl den einzelnen Verfahren als auch dem Fehlverhalten einzelner Fachkräfte. Dem steht als Positivbewertung gegenüber, das Sozialamt eigentlich immer hilfsbereit erlebt zu haben. Dabei schätzen sich einzelne Frauen als durchaus aktiv ein und beschreiben, wie sie sich gegen Fachkräfte und ihren Entscheidungen erfolgreich gewehrt haben, bzw. ihr eigenes Verhalten gegenüber den Fachkräften steuern.

Die Arbeit des freien Trägers erfährt von den Frauen durchgängig eine positive Bewertung, auch wenn Frauen in Bezug auf ihren aktuellen Bedarf und ihre Erwartungen zwischen Angeboten des freien Trägers sehr gezielt auswählen. Im Vordergrund steht die positive Einschätzung der Mitarbeiterinnen. Für die meisten Frauen haben die Gespräche mit den Mitarbeiterinnen eine unterstützende Funktion über den aktuellen Wohnungsnotfall hinaus. Sie suchen diese Gespräche auch informell, um mit den Hinweisen der Mitarbeiterinnen ihre Angelegenheiten mit Behörden, Kliniken, Gerichten u. a. zu regeln. Insbesondere die Begleitung durch Mitarbeiterinnen der freien Träger bei Ämtergängen wird als wichtige Unterstützung gewertet, die Hilfe oft erst ermöglicht hat.

Ambulante Einrichtungen wie Frauen-Tagestreffs werden von den Frauen als öffentliche Räume wahrgenommen, die auch nach dem Ende des Wohnungsnotfalls angesichts der Begrenzungen des eigenen Wohnraums Austausch und Geselligkeit ermöglichen. Hier wer-



den kostengünstige Versorgungsangebote genutzt und die sozialen Netze weiter ausgebaut. Mit ehrenamtlicher oder gemeinnütziger Arbeit tragen einige Frauen dazu bei, die Angebote für andere zu erweitern. Der öffentliche Raum der Einrichtung wird auch als Ort der Unterstützung für den Fall gedeutet, dass ein aktuelles Problem zur Lösung ansteht.

### *Die Lebenslagen von Frauen in Wohnungsnot*

**Versorgungs- und Einkommenspielraum:** Die Frauen leben mehrheitlich von Transferleistungen, wenige beziehen Rente bzw. erzielen ein Einkommen aus Erwerbsarbeit. Dabei rechnen sich die Frauen ihre Erwerbslosigkeit mehrheitlich nicht als Versagen an, bereuen aber Ausbildungen abgebrochen bzw. auf Druck eines Ehemannes ihre Erwerbsarbeit aufgegeben zu haben. Für diejenigen von ihnen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, insbesondere durch Alkohol- oder Drogenabhängigkeit, könnte der Handlungsspielraum auch langfristig begrenzt bleiben. Hinzu kommt, dass nur wenige Frauen mit einem Partner zusammenleben, der mit einem eigenen Einkommen aus Transferleistungen oder Erwerbsarbeit zum Haushaltseinkommen beiträgt. Ein Drittel der Frauen berichtet über Schulden, wobei nur eine Minderheit Mietschulden als Ursache des Wohnungsnotfalls ansah. Einige Frauen haben Schulden trotz ihres geringen Einkommens abgetragen und sind jetzt schuldenfrei.

Etwa die Hälfte der Frauen hat keine gesicherte Wohnsituation. Aber auch Frauen mit gesichertem Wohnraum sind aus verschiedenen Gründen unsicher, ob ihre Wohnsituation stabil bleiben wird.

Nur wenige Frauen bewerten die Agenturen des Hilfesystems ausschließlich negativ. Häufig sind es einzelne Ämter, einzelne Fachkräfte oder bestimmte Verfahren, die kritisiert werden. Die Frauen beschreiben ihre Erfahrungen differenziert. Dabei unterscheiden sie zwischen ihren positiven Erfahrungen mit Personen und ihren negativen Erfahrungen mit deren begrenzten Handlungsmöglichkeiten. Eine besondere Bedeutung messen viele der Wirksamkeit der Hilfe durch die Einrichtung des freien Trägers zu, in denen sie für das Interview gewonnen wurden. Das war sowohl auf die Angebote bezogen, z. B. die Versorgungsstruktur, die Beratungs- oder Arbeitsmöglichkeiten als auch auf die Mitarbeiterinnen in den Einrichtungen.

Mehr als die Hälfte der Frauen hatte allerdings bereits vor dem aktuellen Wohnungsverlust z. T. langjährig Kontakt zu verschiedenen Hilfeeinrichtungen, in Form von Jugendhilfemaßnahmen, Adoptionsregelungen, Entzug und Therapien bei Drogen- und Alkoholabhängigkeit, schulischer Versorgung bei Behinderung oder durch Haft. Etwa die Hälfte hatte darüber hinaus zum Teil lange Jahre vor dem aktuellen Wohnungsnotfall d.h. dem Zeitpunkt des Interviews, einmalig oder wiederholt Erfahrungen mit Obdachlosigkeit und Einrichtungen der Obdachlosen- und Wohnungslosenhilfe.

**Kontakt- und Kooperationsspielraum:** Die sozialen Lebensverhältnisse der Frauen sind wie ihre familiären sozialen Netze sehr heterogen. Die Mehrheit ist geschieden oder ledig, nur wenige Frauen haben zum Zeitpunkt des Interviews einen Partner. Gründungsfamiliäre Kontakte resultieren meist aus der Mutterschaft. Zwei Drittel der Frauen haben Kinder, wobei aber nur wenige mit ihren Kindern zusammenleben und dann den Versorgungsverpflichtun-



gen nachzukommen versuchen. Bei fast einem Drittel der Mütter sind die Kinder bereits erwachsen. In nur einem Fall wird eine Mutter von einer erwachsenen Tochter regelmäßig finanziell unterstützt. Für eine psychisch kranke Mutter ist die Unterbringung ihres Sohns in einem anthroposophischen Heim ihrer Wahl die einzige Möglichkeit, den regelmäßigen positiven Kontakt zu ihm aufrechterhalten zu können. 15 Frauen haben keinen Kontakt zu ihren Kindern, weil sie sie "verloren" haben.

Kontakte im Netz der Herkunftsfamilie werden mit dem steigenden Alter der Angehörigen brüchiger bzw. erweisen sich insbesondere im Fall von Gewalterfahrungen in Kindheit und Jugend als reduziert bis abgebrochen. Nur in wenigen Ausnahmen beinhalten herkunftsfamiliäre Netze auch materielle Hilfe bzw. vorübergehende Wohnmöglichkeiten. Einige Frauen schätzen jedoch die emotionale Unterstützung von Angehörigen der Herkunftsfamilie positiv ein.

In den aktuellen sozialen Netzen sind weitgehend Frauen von Bedeutung, die in den Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe oder auch in Klinik- und Therapieeinrichtungen angetroffen wurden. Diese sozialen Netze gelten als wichtig und stabilisierend, aber auch als Abwechslung und Geselligkeit. Eine Minderheit pflegt Kontakt zu alten Freunden oder Freundinnen, die aber z. T. eher abgewertet werden.

**Lern- und Erfahrungsspielraum:** Bis auf wenige Ausnahmen haben die Frauen ein eher niedriges schulisches Bildungsniveau, etwa die Hälfte hat keine Berufsausbildung abgeschlossen. Vor diesem Hintergrund sind die Chancen der Frauen, über eigene Erwerbstätigkeit unabhängig von Sozialhilfe bzw. ab 2005 von Arbeitslosengeld II zu werden, als eher gering einzuschätzen. Einige haben an Maßnahmen zur beruflichen Förderung oder an Maßnahmen des zweiten Arbeitsmarktes teilgenommen und bedauern z. T. sehr, dass sie jetzt davon abgeschnitten zu sein scheinen. Gemeinnützige Arbeit wird von einigen von ihnen als persönliche Chance wahrgenommen. Die Frauen zeigen sich durchgängig erwerbsorientiert.

Die Frauen, die in der DDR gelebt haben, hatten trotz schlechter Schulausbildung mehrheitlich Facharbeiter-Qualifikationen und waren vor der Wende fast alle kontinuierlich erwerbstätig. Aber auch bei den westdeutschen Frauen war eine Reihe langjährig und z. T. qualifiziert erwerbstätig. Einige der verheirateten Frauen in Westdeutschland waren allerdings während ihrer Ehe nicht oder nur in Teilzeit bzw. in ungesicherten Beschäftigungsverhältnissen tätig.

**Muße- und Regenerationsspielraum:** Die Frauen nehmen weitgehend die Regenerations- und Freizeit-Angebote der freien Träger wahr, insbesondere Tagestreffs haben hier eine große Bedeutung. Dabei geht es ihnen nicht nur um die Alltagsversorgung, sondern auch um Kontakte und Geselligkeit. Frauen mit Drogen- bzw. Alkoholproblemen nutzen die Einrichtungen aber auch, um sich von ihren alten Szenen ablösen zu können und sich ein neues soziales Umfeld zu schaffen. Vor dem Hintergrund ihrer geringen finanziellen Ressourcen und dem Mangel an öffentlichen Räumen scheinen die offenen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe daher eine der wenigen Alternativen für Frauen zu sein, aus der Isolation der eigenen Wohnsituation herauszukommen, insbesondere wenn sie nicht erwerbstätig sind. Einige Frauen suchen den Tagestreff auch nach Abschluss des Wohnungsnotfalls auf. Der Kontakt kann im Einzelfall in ehrenamtliche Mitarbeit einmünden.



**Dispositions- und Partizipationsspielraum:** Frauen sind in ihrem Dispositions- und Partizipationsspielraum stark eingeschränkt durch ihre Gewaltbedrohung sowohl in der Herkunftsfamilie als auch in der Gründungsfamilie bzw. Partnerschaft sowie durch die Verantwortung für ihre Kinder. Die Mehrheit der Frauen berichtet über Erfahrungen von häuslicher Gewalt, die in der Regel von den Kindern miterlebt wird. Darüber hinaus weisen die tragischen Ereignisse in Zusammenhang mit Kindern auf die große Belastung bei der Mehrheit der Mütter hin, ebenso die große Gruppe der allein erziehenden Mütter. Die Entscheidung von vier Frauen, ihre Kinder zur Adoption frei zu geben, ist vor diesem Hintergrund als aktive Problemlösung zu Gunsten der Kinder zu werten.

Einige Frauen gestalten ihre Beziehungen zu den Agenturen des Hilfesystems, insbesondere zu den Ämtern, in aktiver Weise, wenn sie z. B. darauf hinweisen, dass es auf sie selbst ankommt, wie sie dort behandelt werden. In zwei Fällen haben sie mit Beschwerde bzw. Unterschriftensammlung zur Versetzung einer Fachkraft im Amt beigetragen. Die Mehrheit der Frauen baut zu den Mitarbeiterinnen Arbeitsbeziehungen auf, auch um an einer Veränderung ihrer Lebenssituation arbeiten und ihre Handlungsspielräume erweitern zu können. Sie nutzen dabei auch die Ressourcen der Einrichtungen, wie z. B. Kleiderkammer, Tafel, hauswirtschaftliche Ausstattung.

**Spielraum der häuslichen Bindung:** Zwei Drittel der Frauen haben Kinder geboren und sind damit häusliche Bindungen eingegangen, ebenso wie ein Drittel mit dem Schließen einer Ehe oder dem Eingehen einer festen Partnerschaft in einem gemeinsamen Haushalt. Für einige der verheirateten Frauen hat sich durch die Einschränkung bzw. Beendigung von Erwerbsarbeit auf Betreiben des Ehemanns die Belastung mit sozialer Verantwortung und materieller Arbeit erhöht. Ihre Situation hat sich in vielen Fällen durch Alkoholabhängigkeit und häusliche Gewalt des Partners noch weiter verschärft. Mit der Übernahme der Verantwortung für die Kinder scheint den Frauen zugleich auch die Schuld für das Scheitern zugewiesen zu werden. So haben einige Frauen ihre Kinder durch Sorgerechtsregelungen "verloren" bzw. mussten sie angesichts ihrer sozialen Schwierigkeiten in Pflegefamilien unterbringen. Andere haben sich diesen Zuschreibungen entzogen, indem sie die Kinder zur Adoption freigegeben haben.

**Geschlechtsrollenspielraum:** Mehrere der Frauen sehen sich am Ende eines gemeinsamen Weges mit Männern. Sie wollen nach jahrelangem Kämpfen gegen konflikthafte und gewaltorientierte männliche Dominanz keine neuen Beziehungen zu Männern aufbauen. In den wenigen vorhandenen Partnerschaften übernehmen die Frauen mit einer Ausnahme die Schlussverantwortung für die Alltagsversorgung bis hin zur Sicherung der Mietzahlungen. Die Mehrheit der Frauen sucht für sich eine eigene Wohnung, die sie "gemütlich" gestalten, in der sie Besuch, gegebenenfalls ihre Kinder, empfangen und in der sie sich sicher fühlen können.

Im Hilfesystem einschließlich der Justiz wird von den Frauen ein Geschlechtsrollen konformes Verhalten erwartet. Das scheint den Frauen insofern zu entsprechen, weil sie sich auf das "Helfen" von Fachkräften von freien Trägern und Behörden in der Regel einlassen können. Die wenigen Frauen fallen auf, die eigene Gewalthandlungen gegenüber Männern beschreiben und dafür sanktioniert werden. Im Ausnahmefall einer Ehe, in der der Ehemann als Hausmann das gemeinsame Kind versorgt, sucht die Ehefrau mit ihrem Zuverdienst aus



gemeinnütziger Arbeit die wirtschaftliche Situation der Familie zu verbessern. Sie kritisiert das Unverständnis der Ämter und die Diskriminierungen, die sie und ihr Mann auf Grund ihrer Arbeitsteilung durch die Behörden erfahren.

**Schutz- und Selbstbestimmungsspielraum:** Frauen sind in allen Bereichen durch Gewalt bzw. sexuelles Mobbing am Ausbildungs- bzw. Arbeitsplatz sowie Fremdbestimmung bedroht und betroffen, d. h. ihr Schutz- und Selbstbestimmungsspielraum wird permanent verletzt. Auch als allein lebende Frauen sehen sie den Schutz vor Zudringlichkeiten von Männern nicht gewährleistet, etwa in gemischt geschlechtlichen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, durch die Polizei, auch in eigenen Wohnungen, aber auch in Kliniken und Therapieeinrichtungen. Frauen mit Therapieerfahrung problematisieren fast übereinstimmend Gruppentherapie als grenzverletzend. Fast völlig schutzlos und fremdbestimmt scheinen Frauen mit psychischen oder körperlichen Erkrankungen oder Behinderungen zu sein.

### 3.4 Zusammenfassung der Zielgruppen und Bedarfsanalysen

Die Stichproben weisen bei den wichtigsten demografischen Merkmalen keine großen Unterschiede auf. Lediglich die Altersgruppe 20-30 Jahre ist bei Männern seltener vertreten. Deutliche Unterschiede bestehen in der aktuellen Lebenssituation. Platte machen zum Zeitpunkt der Interviews nur Männer; über gesicherten Wohnraum verfügen eher Frauen, kaum Männer. Weniger Männer als Frauen haben Kinder. Fast ausschließlich Frauen leben mit Partner und/oder Kindern im Mehrpersonenhaushalt zusammen.

Die Interviews hatten einen für Männer und Frauen identischen Interviewleitfaden zur Grundlage, der am Lebenslagenansatz orientiert war. Die Auswertung erfolgte entlang der im Leitfaden enthaltenen thematischen Schwerpunkte.

In der Bewältigung der extremen Armutssituation des Wohnungsnotfalls setzen Männer und Frauen gesellschaftliche Rollenmuster ein, die nur wegen ihrer krisenhaften Zuspitzung in der Notsituation und/oder aus der institutionellen Perspektive des Hilfesystems heraus als sozial auffällig und abweichend wahrgenommen werden. Sie basieren auf den strukturellen Elementen weiblicher und männlicher Identität, auf dem Geschlechterverhältnis und den gesellschaftlichen Erwartungen an die Geschlechter und bergen insofern auch geschlechtsspezifisch unterschiedliche Ansatzpunkte für den Hilfezugang und die Angebotsgestaltung.

- Die Einschränkungen in der Wohnraum-Versorgung werden von Männern z. T. als notgedrungener Übergang akzeptiert, aber auch als biografische Katastrophe gesehen. Frauen führen ihren Wohnungsverlust weniger auf Mietschulden bzw. Erwerbslosigkeit als auf Partnerschafts- und Familienprobleme, Behinderung und Erkrankung oder Haft zurück. Sie lassen sich im Hilfesystem auf Hilfeangebote und Übergangslösungen ein, meiden jedoch von Männern dominierte Situationen. Ihre aktuelle Wohnsituation schätzen sie realistisch ein, auch wenn sie sie als Übergang werten. Unterstützung holen sie sich eher bei Frauen.
- Männer sind im Wohnungsnotfall durch Armut an sozialen Netzen gekennzeichnet. Ihre Haltung schwankt dem Milieu gegenüber zwischen Abgrenzung bis hin zu starker Identi-



fikation und kommunitaristischer Haushaltung. Die sozialen Lebensverhältnisse der Frauen sind wie ihre sozialen Netze sehr heterogen. Sie bleiben eher in das soziale Netz von Angehörigen eingebunden, suchen insbesondere zu ihren Kindern Kontakt, soweit sie sie nicht verloren haben. Sie nehmen sich damit nicht nur als Bedürftige wahr, sondern auch in ihrer Verantwortung für die Kinder. In ihren Freundschaftsnetzen sind weitgehend Frauen von Bedeutung, die in den Einrichtungen des Hilfesystems angetroffen werden. Mit ihnen versuchen sie sich über den öffentlichen Frauenraum im Hilfesystem auch ein neues Umfeld zu schaffen, um sich von ihren alten Szenen ablösen zu können.

- Männer entwickeln teilweise aggressive Taktiken der Raumaneignung. Sie sehen im Überleben in der extremen Mangelsituation eine spezifische Fähigkeit. Im gewaltgeprägten Milieu ist Gewalt sowohl für sie als Opfer als auch als Täter von hoher Bedeutung. Grundsätzlich austauschbare Opfer- und Täterrollen erscheinen als konstitutiv für das Milieu. Frauen im Wohnungsnotfall haben mehrheitlich häusliche Gewalt erfahren. Wenn sie aktiv handeln, entscheiden sie sich für das Verlassen der Wohnung bzw. des Partners, d.h. das Aufgeben von Wohnung und Beziehung. Wegen ihrer Bedrohung durch männliche Gewalt suchen sie geschützten Raum in Hilfeeinrichtungen. Sie suchen auch nach Mitarbeiterinnen, mit denen sie an einer Veränderung ihrer Lebenssituation arbeiten und ihre Handlungsspielräume erweitern können.
- Männer formulieren ein durchsetzungsorientiertes Männlichkeitsmuster bei geschlechtlicher Arbeitsteilung. Demgegenüber sehen sich eine Reihe von Frauen im Wohnungsnotfall am Ende eines gemeinsamen Weges mit Männern aufgrund ihrer Erfahrungen mit männlichen Versorgungsansprüchen und männlicher Gewalt. In den wenigen vorhandenen Partnerschaften übernehmen die Frauen die Schlussverantwortung für die Alltagsversorgung bis hin zur Sicherung der Mietzahlungen.
- Das Ideal des dominanten Ernährers schließt bei Männern mehrheitlich keine Beziehung zu leiblichen Kindern ein. Demgegenüber wünschen Mütter die Aufrechterhaltung bzw. Wiederherstellung der Lebensgemeinschaft mit ihren Kindern. Sie und auch die jungen Frauen, die Mutterschaft für sich noch nicht ausgeschlossen haben, denken auch bei hoher Erwerbsmotivation Verantwortung und Versorgungsarbeit für die Familie mit.
- Gesundheits- und Risikopraxen von Männern sind vor allem darauf ausgerichtet, dass ein Bild von männlicher Härte und Unabhängigkeit nicht durch Krankheiten und Hilfebedarf unterlaufen wird. Männer kompensieren ihre Belastungen teilweise auch in dysfunktionaler Weise mittels Alkohol. Ihre Drogen- oder Alkoholprobleme bagatellisieren sie eher. Frauen gehen dagegen mit ihren Gesundheitsproblemen offener um. Sie sprechen über ihre Drogen- und Alkoholprobleme offen, äußern Ängste und Unsicherheit und formulieren ihren Bedarf an Hilfen.

Aus der theoretischen Perspektive des Lebenslagenansatzes ist festzuhalten, dass die vielfältigen Ursachen eines Wohnungsnotfalls bei Männern wie Frauen geschlechtsspezifisch begründet sind. Das gilt ebenso für die Bewältigungsmuster. Zu einer Krise und der damit verbundenen sozialen Auffälligkeit wird der Wohnungsnotfall jedoch erst dann, wenn das Prinzip der Subsidiarität - den Wohnungsnotfall aus eigenen Kräften zu bewältigen bzw. mit Hilfen aus dem sozialen Netz - versagt. Entscheidend ist daher, auf welche institutionalisierten Hilfen Männer und Frauen im Wohnungsnotfall setzen können und inwieweit die Hilfe-



---

praxis an der tatsächlichen Lebenssituation und an Bildern von Männlichkeit und Weiblichkeit der Betroffenen ansetzt. Vor diesem Hintergrund ist die Kategorisierung in Obdachlose oder Wohnungslose, in allein stehende Personen oder Familien, in Einzelpersonen- oder Mehrpersonenhaushalte weder den Ursachen des Wohnungsnotfalls noch dem Hilfebedarf angemessen. Diese Gruppenbildung ist verbunden mit historisch gewachsenen Geschlechterrollenstereotypen, durch die der Blick auf die tatsächlichen Lebensverhältnisse der Betroffenen verstellt wird. Die Orientierung der Hilfe an den geschlechtsspezifischen Deutungsmustern der Betroffenen ebenso wie an ihren verfügbaren Ressourcen stellt allerdings auch eine Herausforderung für die Praxis dar, als auch die Fachkräfte ihr "Doing Gender" reflexiv in die Hilfepraxis einbeziehen müssen.



## II B Synthese aller Ergebnisse des Forschungsverbundes

Die Zielgruppen des Forschungsverbundes<sup>1</sup> sind schwer zu quantifizieren. Von den 36 Mill. Haushalten in Deutschland sind nach unserer Schätzung gut 15 Mill. (knapp 40 v.H.) sozialwohnungsberechtigt. In den alten Bundesländern gehören gut 20 v.H. aller Haushalte zu den Zielgruppenhaushalten. Um die 15 v.H. sind Niedrigeinkommensbezieher und -bezieherinnen, zwischen 7 und 8 v.H. sind Wohngeldempfänger und -empfängerinnen. Aufgrund der unzureichenden Datenbasis und des Fehlens einer Wohnungsnotfallstatistik ist die genaue Zahl der Wohnungsnotfälle in Deutschland unbekannt.

	Haushalte	
	ABL <sup>2</sup>	NBL <sup>3</sup>
Insgesamt nach Mikrozensus 2002	29,4 Mill. (100 v.H.)	6,7 Mill. (100 v.H.)
Berechtigtenkreis Sozialwohnungen 1999	12 Mill. (37,1 v.H.)	3,6 Mill. (48,2 v.H.)
Benachteiligte Haushalte (Zielgruppen im engeren Sinne) 2002	6,3 Mill. (21,4 v.H.)	1,7 Mill. (25,7 v.H.)
Niedrigeinkommensbezieher u. -bezieherinnen 2002	4,3 Mill. (14,6 v.H.)	1,38 Mill. (20,7 v.H.)
Wohngeldempfänger und -empfängerinnen (Allgemeines Wohngeld + Pauschales Wohngeld) 2001	2,0 Mill. (7 v.H.)	0,8 Mill. (12,4 v.H.)
Wohnungsnotfälle	Unbekannt	Unbekannt

In den alten Bundesländern standen 2002 um die 2 bis 3 v.H. des Wohnungsbestandes leer, in den neuen um die 10 v.H. Damit sind die Wohnungsmärkte in den alten Bundesländern in vielen Regionen durchaus nicht durch signifikante Leerstände charakterisiert, und die zur Zeit geringe Bautätigkeit kann bewirken, dass bestehende lokale Engpässe vergrößert werden, zumal dann, wenn in Folge von steigenden Haushaltseinkommen die Wohnflächen-nachfrage zunehmen sollte. Umgekehrt sind in vielen anderen Regionen Wohnungsüberhänge zu verzeichnen, die sich voraussichtlich weiter erhöhen werden, wenn ihnen nicht durch entsprechende Wohnungsabriss begegnet wird (zu starke Abrissaktivitäten könnten allerdings künftige Engpässe bewirken). Noch 5 v.H. des Wohnungsbestandes in den alten Bundesländern befindet sich im öffentlichen Eigentum. Der Anteil der Sozialwohnungen ist hier von ca. 15 v.H. im Jahre 1987 auf ca. 7 v.H. im Jahre 2003 geschrumpft. Außerdem wurden in den alten Bundesländern seit 1995 mehr als 400.000 Wohnungen öffentlicher Wohnungsunternehmen privatisiert. Bestehende Vermutungen, dass sich sowohl durch das Auslaufen der Belegungsbindungen als auch durch die Privatisierung ehemals öffentlicher Wohnungsunternehmen die Versorgungsempässe für unterstützungsbedürftige Haushalte vergrößern, haben sich durch die Untersuchung bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht bestätigt. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen auf den engeren Kreis der Wohnungsnotfälle konnten allerdings nicht untersucht werden.

<sup>1</sup> Vgl. I Allgemeiner Teil, Abschn. 2.1.

<sup>2</sup> Früheres Bundesgebiet einschließlich Berlin (West).

<sup>3</sup> Neue Bundesländer einschließlich Berlin (Ost).



Der große Kreis der Sozialwohnungsberechtigten ist ein Relikt der Nachkriegszeit, als „breite Schichten der Bevölkerung“<sup>1</sup> mit Wohnungen versorgt werden mussten, eine Aufgabe, zu deren Bewältigung der Markt damals aus vielerlei Gründen überfordert war. Der Anteil der Berechtigten an der Gesamtzahl der Haushalte ist zwar im Laufe der Zeit bereits deutlich gesunken, umfasst aber – vor allem auf Betreiben der Wohnungswirtschaft – einen erheblichen Teil von Haushalten, die sich inzwischen durchaus selbst auf dem Markt ausreichend mit Wohnraum versorgen können. Somit wurden als „Niedrigeinkommensbezieher und –bezieherinnen“ im Projekt diejenigen definiert, von denen angenommen wird, dass sie weiterhin öffentlicher Hilfen bedürfen. Ihr Hauptproblem ist ihre sehr hohe Mietbelastung. Mit dem Wohngeld in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung kann diese Belastung immer weniger auf ein tragbares Maß zu reduziert werden.

Während zumindest bei entspanntem Markt ein großer Teil der Niedrigeinkommensbezieher und –bezieherinnen zur Zeit die Wohnungsnachfrage auch im Angebot privater Vermieter befriedigen zu können scheint, benötigen Personen- und Haushaltsgruppen, deren Zugangsprobleme zu Wohnungen nicht nur auf finanzielle Schwierigkeiten zurückzuführen sind, sondern auch auf andere Probleme und die deshalb auf Vorbehalte bei Vermietern stoßen, spezifische Unterstützung um eine dauerhafte Versorgung mit regulärem Wohnraum (Hauptmietvertrag) zu erreichen. Gezielte Unterstützung ist notwendig sowohl bei der Erlangung und dem Erhalt von Wohnraum, als auch häufig darüber hinaus bei der Bewältigung von wirtschaftlichen, sozialen, gesundheitlichen oder anderen Problemen. Geeignete Hilfeangebote sind den Untersuchungsergebnissen zufolge allerdings bei weitem noch nicht ausreichend in den örtlichen Hilfesystemen verankert. Bedarfsgerechtigkeit bei der dauerhaften Wohnungsversorgung von Personen und Haushalten erfordert daher noch mehr gemeinsame wohnungs- und sozialpolitische Anstrengungen, sowohl im Hinblick auf die Optimierung vorhandener Ressourcen in den verschiedenen Handlungsbereichen durch Kooperation, als auch hinsichtlich der Verbesserung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen durch eindeutige Zielvorgaben und entsprechend abgestimmte Handlungsprogramme.

Die Wohnungslosenzahlen sind seit Mitte der 1990er Jahre zurückgegangen. In jüngster Zeit ist allerdings in Ballungsgebieten und prosperierenden Städten erneut ein Anstieg zu verzeichnen. Ganz anders die Zahl der bedrohten Wohnverhältnisse infolge von Mietschulden und Räumungsklagen („Präventionsfälle“): sie hat seit Mitte der 1990er Jahre deutlich zugenommen. Somit haben präventive Maßnahmen entsprechend an Bedeutung gewonnen.

Vom Rückgang der Wohnungslosigkeit profitierten Familien stärker als Alleinstehende. Zunehmend von Wohnungslosigkeit betroffen sind Männer und Frauen mit weitergehenden, häufig multiplen Problemlagen (psychische Erkrankungen, Alkohol- und Drogenabhängigkeit, Gewalterfahrungen, Probleme in Partnerschaft und Familie), von denen einige häufig verleugnet oder bagatellisiert werden. Bei einer Strategie, die auf den Säulen „Fördern und Fordern“ beruht, also auf die Mitwirkungsbereitschaft des Klientel setzt, ohne aber entsprechende Arbeitsangebote schaffen zu können, bleibt die wachsende Distanz zwischen den beruflichen und sozialen Erfolgskriterien des „Mainstreams“ der Gesellschaft und den besonderen

---

<sup>1</sup> Das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung – WoFG – hat diesen Begriff (des II. Wohnungsbaugesetzes) aufgegeben und die Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung definiert als (Förderung gerichtet auf): „Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind“. Die Zielgruppen des WoFG stimmen z. T. mit denen des Forschungsverbundes überein, die des Forschungsverbundes sind jedoch ausdifferenzierter.



Lebenslagen der Ausgegrenzten oft unbeachtet. Bei der Neuorganisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen wird, ähnlich wie bei der Neuorganisation der öffentlichen Förderung, insgesamt mit guten Argumenten für eine Gesamtstrategie mit regionaler Schwerpunktsetzung plädiert.

Persönlicher Hilfe in Wohnungen kommt bei der Reintegration von Wohnungslosen, aber immer mehr auch bei der nachhaltigen Prävention von Wohnungslosigkeit besondere Bedeutung zu. Das sogenannte „Betreute Wohnen“ findet etwa zur Hälfte in Individualwohnraum mit Mietvertrag statt, bei 30 v.H. in Individualwohnraum, bei dem die Rechte der Mieter und Mieterinnen eingeschränkt oder dem Nutzungsverhältnisse zu Grunde liegen; bei 20 v.H. handelt es sich um Gruppenwohnen. Die Untersuchungen belegen die Vorteile (bedarfsge rechter, zielgerichteter und stärker an den Ressourcen und Präferenzen orientiert), aber auch die Ausbaunotwendigkeit dieses Hilfeansatzes für die Normalisierung der Lebensverhältnisse von Wohnungsnotfällen und die Reduzierung des Bedarfs an Einrichtungen und Sonderwohnformen.

Auch für die Prävention von Wohnungslosigkeit sind persönliche Hilfen ein wesentliches Element. Die weit überwiegende Mehrheit der Präventionsfälle (86,3 v.H.) waren wegen Mietschulden von Wohnungslosigkeit bedroht, bei 7,5 v.H. war eine Trennung der maßgebliche Ansatz und bei 2,1 v.H. die anstehende Entlassung aus institutioneller Unterbringung. 45 v.H. aller erwachsenen Personen in den von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten sind Frauen (auch für sie ist die Mietschuldenproblematik von hoher Bedeutung). Trotz der Dominanz von Mietschulden als Anlass für drohende Wohnungslosigkeit hat ein erheblicher Teil der davon betroffenen Haushalte auch einen Bedarf an weitergehenden Hilfen in anderen Lebensbereichen. Ein gutes Drittel der von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte war zuvor bereits ein- oder mehrmals in vergleichbaren Krisensituationen. Wiederholungen sind sowohl strukturell (Arbeitslosigkeit, prekäre Beschäftigungsverhältnisse, Einkommensarmut, Überschuldung, Defizite im Hilfesystem) als auch individuell (unzureichende Mitwirkung, Kontaktabbruch, „unwirtschaftliches Verhalten“, Überforderung) begründet.

Die Befragung von Männern und Frauen mit einer Wohnungsnotfallproblematik zu ihren Lebenslagen und ihrem Unterstützungsbedarf zeigt die Heterogenität von Problemlagen sehr plastisch. Der Wohnungsnotfall bei Männern wird vor allem mit einer gescheiterten Partnerschaft, dem Verlust der Arbeit und auch der Veränderung der beruflich bedingten Wohnsituation begründet. Überwiegend wird Arbeitslosen- bzw. Sozialhilfe bezogen, viele Männer sind verschuldet. Die beschränkten Wohnverhältnisse (Übergangwohnheime oder auch „Platte“) werden als Übergang gesehen und notgedrungen akzeptiert. Ein Viertel der befragten Männer versteht die Wohnverhältnisse als biographische Katastrophe (besonders Notunterkünfte). Neben die wirtschaftliche Armut tritt die Armut an sozialen Netzen bei großer Heterogenität (Fehlen von Partnerschaft, von Kontakten zu eigenen Kindern oder zur Ursprungsfamilie). Es lassen sich unterschiedliche Männlichkeitsmuster beobachten, die mit verschiedenen Möglichkeiten zur Ressourcennutzung (informelle Netze, institutionelle Hilfen) und zur erlebten Handlungsautonomie einhergehen. Dabei kann die Illusion der Handlungsautonomie die faktische Nutzung der tatsächlichen Handlungsspielräume einschränken und die Männer im status quo verharren lassen. Die begrenzte subjektive Wahrnehmung über die persönlichen Handlungsmöglichkeiten, die gesundheitlichen Handicaps, die finanzielle Lage usw. behindert somit teilweise die volle Inanspruchnahme der öffentlichen Hilfen. Gleichzeitig bestehen



für die interviewten Männer z. T. geringe Unterstützungsmöglichkeiten durch informelle Netze. Administrativ geprägte Hilfen von Behörden (Sozial- und Wohnungsamt, Arbeitsagentur) werden als autonomieeinschränkend wahrgenommen. Ambulante Angebote werden angenommen, weil sie als überlebensnotwendig anerkannt und bedürfnisgerecht wahrgenommen, insbesondere wenn sie durch enge persönliche Kontakte zu spezifischen Betreuungspersonen der Hilfeinrichtungen vermittelt werden.

Als Gründe für ihre Wohnungsnotfallproblematik sehen Frauen vor allem Partnerschaftsprobleme und Gewalterfahrungen, gefolgt von Behinderung und Krankheit, Alkohol- oder Drogenabhängigkeit, Mietschulden und Verlust des Arbeitsplatzes. Die befragten Frauen leben weitgehend von Transfereinkommen. Verschuldung, zum Teil aufgrund von Mietrückständen, ist für Frauen ebenfalls ein Problem. Frauen sehen und haben oft eine geringe Aussicht, wieder erwerbstätig zu werden, wobei sie in hohem Maße erwerbsorientiert sind und z. T. langjährig erwerbstätig waren. Sie sind ebenso auf die Übernahme von Verantwortung für Haushalt und Kinder hin orientiert, haben aber in der Partnerschaft/ Ehe häufig Gewalt erfahren. Frauen scheinen die aktuelle Situation der Wohnungslosigkeit (sowohl in Dauerhaftigkeit als auch im Übergangscharakter) realistischer einzuschätzen als Männer, gleiches gilt für ihre Handlungspotentiale. Frauen können auf differenzierte soziale Netze zurückgreifen (Herkunftsfamilie, eingeschränkt gültig für die Gründungsfamilie, Kinder und Mutterschaft, Freundinnen und Bekannte). Dabei fühlen sie sich emotional unterstützt, erwarten aber keine materielle Hilfe von ihren Angehörigen oder Freundinnen und Freunden. Frauen beziehen sich positiver auf institutionelle Hilfen als Männer. Sie nehmen die einzelnen Hilfeanbieter durchaus differenziert in Anspruch, oft über den Wohnungsnotfall hinaus. Auch ihren eigenen gesundheitlichen Zustand nehmen sie realistischer wahr und gehen ihn therapeutisch an. Sie nutzen die Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe als Orte der ergänzenden Versorgung bei niedrigem Haushaltsbudget, für die Nachfrage nach Beratung bei aktuellen Problemen und für soziale Kontakte, die ihnen nicht zuletzt auch wegen ihrer Erwerbslosigkeit fehlen.

Das Erkennen von und die Orientierung der Hilfe an geschlechtsspezifischen Deutungsmustern der betroffenen Männer und Frauen ebenso wie an ihren verfügbaren Ressourcen stellen somit eine wesentliche Herausforderung für die Praxis dar. Die Lücke zwischen ihren Ressourcen einerseits und den Anforderungen an den Einzelnen in der modernen Dienstleistungsgesellschaft, den Effizienzerfordernissen staatlichen Handelns, den Verlust von familiären, nachbarschaftlichen und betrieblichen Bindungen scheint zu wachsen. Während sich die „Zwiebel“ an ihren äußeren Rändern verkleinert, entsteht in ihrem Zentrum ein schwarzes Loch, in dem die Energien der Betroffenen immer weniger ausreichen, sich in den sozialen Netzen zu fangen und sich so aus eigener Kraft aus ihrer ausgegrenzten Lebenslage befreien zu können.



### III Empfehlungen

#### 1 Einführung

Eine zentrale Anforderung an die fachliche Weiterentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen ist, am tatsächlichen Hilfebedarf der betroffenen Frauen und Männer in Ein- und Mehrpersonenhaushalten anzusetzen, für die das Hilfesystem sozialpolitisch begründet und finanziert wird. Ziel aller Maßnahmen sollte die Integration der Betroffenen in die verschiedenen Lebensbereiche, wie Wohnen, Erwerbsarbeit, Familie, gesellschaftliches und kulturelles Leben sein und nicht ihre Behandlung als Sondergruppe.

Noch bis Anfang der 1990er Jahre waren die Hilfen in Wohnungsnotfällen zumeist unzureichend miteinander vernetzt. Verschiedene kommunale Ämter waren jeweils teilweise zuständig für die Prävention von Wohnungsverlust, die Versorgung von Wohnungslosen (insbesondere zwangsgeräumten Familien) mit Unterkunft und mit einem finanziellen Existenzminimum sowie, soweit den Kommunen dafür Möglichkeiten gegeben waren, die Wohnraumvermittlung im Rahmen der Reintegration. Den freien Wohlfahrtsträgern oblagen die persönlichen sozialarbeiterischen Hilfen, insbesondere für allein stehende Wohnungslose, sei es in Form ambulanter Beratung und Unterstützung oder im Rahmen stationärer Hilfe.

Angesichts der damit verbundenen Effizienzprobleme bestand offensichtlich großer Handlungsbedarf, um den Einsatz unterschiedlicher Hilfen von unterschiedlichen Leistungsanbietern besser zu koordinieren. Dies umso mehr als erkannt wurde, dass viele Hilfeangebote von den Betroffenen nicht wahrgenommen wurden und dass auf die besonderen sozialen Schwierigkeiten einzelner Gruppen spezifisch einzugehen war, beispielsweise auf die besonderen Lebenslagen von Frauen, von Personen mit psychischen Erkrankungen oder älteren Personen, die auf Grund massiver gesundheitlicher Einschränkungen (oft als Folge chronischer Suchterkrankungen) auf langfristige Unterstützung angewiesen sind. Zwei sich teilweise widersprechende organisatorische Ansätze boten sich für eine Optimierung der Hilfen an: einerseits kann die Inanspruchnahme der Hilfeangebote sozialräumlich dezentralisiert werden, so dass die Distanz zu den Betroffenen möglichst gering ist und diese einen möglichst niederschweligen Zugang zu Hilfen erhalten. Andererseits können die Hilfeangebote entsprechend den unterschiedlichen Problemlagen der Betroffenen ausdifferenziert werden, was allerdings für eine Spezialisierung und Vereinheitlichung spricht, die besser auf zentraler Ebene zu leisten ist. Beide Ansätze erfordern ein Mehr an Koordination und in beiden Richtungen wurden – u. a. angeregt durch die entsprechenden Empfehlungen des Deutschen Städtetages von 1987 – von vielen Kommunen Reformen in Angriff genommen, die sicherlich in den 1990er Jahren zu wesentlich verbesserten Ergebnissen in der Praxis der Hilfen in Wohnungsnotfällen geführt haben.

Dennoch sind die Reformen noch deutlich entfernt von einer zielgenauen und organisatorisch, personell und finanziell effizienten „Kundenorientierung“ der Hilfeangebote, die stringent an den jeweiligen Problemlagen der Betroffenen ausgerichtet wären. Dies würde noch stärkere Vernetzung, mehr Flexibilität, ein stringentes Qualitätsmanagement und ein modernes Kooperationsmanagement erfordern. Es fehlen dafür zunächst einmal eine ausreichende Datengrundlage zur tatsächlichen und wahrscheinlich zu erwartenden Wohnungsnotfallprob-



lematik in einer Kommune und der rasche Zugriff auf das beste Wissen um die jeweils optimalen Herangehensweisen.

Darauf gegründet könnten die verschiedenen Instrumente und Aktivitäten der vor allem noch nebeneinander agierenden kommunalen und freien Obdachlosen- und Wohnungslosenhilfe in einem ganzheitlichen Konzept der Hilfen in Wohnungsnotfällen integriert werden. Immer noch scheint der Bedarf an Hilfen in der Praxis zu sehr von überkommenen Organisations- und Finanzierungsstrukturen im Hilfesystem her und aufgrund von fest gefügten, mit Vorurteilen behafteten Bildern von den Betroffenen definiert zu werden.

Aus der theoretischen Perspektive des Lebenslagenansatzes erweisen sich die vielfältigen Ursachen eines Wohnungsnotfalls bei Männern wie Frauen als armuts- und geschlechtsspezifisch begründet. Das gilt ebenso für ihre Bewältigungsmuster. Zu einer Krise und der damit verbundenen sozialen Auffälligkeit wird der Wohnungsnotfall jedoch erst dann, wenn das Prinzip der Subsidiarität – den Wohnungsnotfall aus eigenen Kräften bzw. mit Hilfen verfügbarer sozialer Ressourcen bewältigen zu können – versagt. Entscheidend ist daher, auf welche institutionalisierten Hilfen Männer und Frauen – allein stehend oder mit Familie – im akuten oder drohenden Wohnungsnotfall setzen können und inwieweit die Hilfepraxis an der tatsächlichen Lebenssituation und an welchen Bildern von Männlichkeit und Weiblichkeit ansetzt.

Zentrales Anliegen muss daher sein, dass der Blick auf die tatsächlichen Lebensverhältnisse der Betroffenen geschärft wird und in der Hilfe an Wohn- und Lebensbedingungen angeknüpft wird, die der gesellschaftlichen Normalität entsprechen.

Die Empfehlungen, die aus den Ergebnissen der verschiedenen Teilstudien des Forschungsverbundes abgeleitet sind, zielen auf:

- die inhaltliche und organisatorische Integration von Wohnungslosenhilfe und Obdachlosenhilfe, insbesondere die Verknüpfung von persönlichen Hilfen und Wohnungshilfen zu einem ganzheitlichen Ansatz. Damit würden zugleich die in der Obdachlosen- und in der Wohnungslosenhilfe vorhandenen Ressourcen wirtschaftlich effizienter genutzt werden können.
- die systematische Einführung der Geschlechterfrage mit der Strategie des Gender Mainstreaming in eine integrativ wirkende Wohnungsnotfallhilfe und damit auch die Thematisierung des spezifischen Hilfebedarfs von Männern, um Frauen und Männern ihrem Selbstverständnis und ihren Definitionen von Männlichkeit und Weiblichkeit entsprechende Hilfen anbieten zu können.

Die Maßnahmen in den Empfehlungen setzen an den drei zentralen Handlungsfeldern der Hilfen in Wohnungsnotfällen an:

- an dem Handlungsfeld der materiellen Hilfen mit den Schwerpunkten bei der Prävention von Wohnungsverlust und der Versorgung mit Wohnraum. Hierzu gehören auch alle wirtschaftlichen Hilfen, die zur Vermeidung bzw. Behebung eines Wohnungsnotfalles notwendig sind.
- an dem wohnungspolitischen Handlungsfeld mit dem Schwerpunkt bei strukturbezogenen wohnungspolitischen und wohnungswirtschaftlichen Maßnahmen. Zu diesem Hand-



lungsfeld gehören u. a. die Verbesserung des Wohnungsangebotes bzw. die Kooperation von Kommunen und Wohnungsunternehmen.

- Dem Handlungsfeld der persönlichen Hilfen mit dem Schwerpunkt bei der sozialarbeiterischen Beratung zur Bedarfsklärung sowie sozialtherapeutischen Hilfen bei sozialen Problemen, die zum Wohnungsnotfall führen können oder bereits dazu geführt haben. Zu diesem Handlungsfeld gehören alle einzelfallbezogenen und einzelfallübergreifenden persönlichen Hilfen im Wohnungsnotfall, die von kommunalen und freien Trägern geleistet werden.

Dabei könnten die gesetzlichen Neuregelungen in SGB II und SGB XII mit dem Zwang zur Integration der neuen auf kommunaler Ebene agierenden Organisationseinheit (Arbeitsgemeinschaft/ ARGE nach § 44b SGB II) in die gewachsene soziale Infrastruktur – außer in den wenigen Optionskommunen – auch zur Neustrukturierung der Obdachlosen- und Wohnungslosenhilfe in Richtung auf das Gesamtkonzept der kommunalen Wohnungsnotfallhilfe genutzt werden.

Die Empfehlungen sind adressiert an die verantwortlichen Akteure in Bund, Ländern und Kommunen einschließlich der Träger der freien Wohlfahrtspflege, die maßgeblich an der inhaltlichen Ausgestaltung der Hilfen mitwirken. Die Anregungen zu den verschiedenen Maßnahmen sind entsprechend dem zugrundegelegten Hilfekonzept (s. I, Abschn. 2.2) in vier Schwerpunkten zusammengefasst:

- Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Prävention,
- Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung einkommensschwacher Haushalte,
- Maßnahmen zur Verbesserung der persönlichen Hilfen,
- Maßnahmen zur Integration der Hilfen in einem trägerübergreifenden Gesamtkonzept für Hilfen in Wohnungsnotfällen.

## **2 Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Absicherung von Mietkosten und zur Abwendung von Wohnungsverlusten (Prävention)**

### **2.1 Hilfen zur Absicherung von Mietkosten und etwaiger Risiken**

#### **2.1.1 Reduktion der Mietbelastung von Niedrigeinkommensbeziehern**

Von 1978 bis 2002 sind die Durchschnittseinkommen der Haushalte in den alten Bundesländern um 110 v.H. gestiegen. Bei den Niedrigeinkommensbeziehern und –bezieherinnen ist der auf den Regelsätzen in der Sozialhilfe basierende Einkommensbestandteil in diesem Zeitraum um 90 v.H. gestiegen, der Mietanteil aber um 200 v.H. Diese hohe Mietbelastung soll durch das Wohngeld auf ein tragbares Maß reduziert werden. Da die Mietobergrenzen des Wohngeldes seit 1978 bei weitem nicht in dem Maße angehoben worden sind wie es den tatsächlichen Mietsteigerungen entsprochen hätte, und die Zahl der in der IWU-Teiluntersuchung definierten Niedrigeinkommensbezieher und –bezieherinnen 2002 etwa doppelt so hoch war wie die Zahl der Wohngeldempfänger und -empfängerinnen, empfehlen



wir zur Reduktion der tatsächlichen Mietbelastungen der Niedrigeinkommensbezieher und – bezieherinnen auf ein tragbares Maß

- eine **Anhebung der derzeitigen Mietobergrenzen des Wohngeldes** sowie
- eine **Ausweitung des Kreises der Wohngeldberechtigten unter den Niedrigeinkommensbezieherinnen** (sowie ein verstärktes Hinwirken auf die tatsächliche Inanspruchnahme von Wohngeld unter den bereits Berechtigten).

#### Empfehlung für gesetzliche Veränderung

Wohngeldgesetz: Anhebung der Höchstbeträge für Miete und Belastungen (§ 8 WoGG)

#### 2.1.2 Regelungen für problemadäquate Mietobergrenzen bei Leistungsbezügen nach SGB

Der Gestaltung der kommunalen Obergrenzen für angemessene Mieten im Rahmen von SGB II und SGB XII kommt eine große Bedeutung zu für die Wohnungsversorgung von Haushalten im Bezug der verschiedenen Mindestsicherungsarten (Arbeitslosengeld II, Sozialgeld, Sozialhilfe, Grundsicherung) allgemein und insbesondere auch zur Vermeidung von Wohnungsnotfällen und zusätzlicher Segregation. Deshalb sind die Mietobergrenzen so anzusetzen, dass alle diese Haushalte **bedarfsgerecht und dauerhaft mit Mietwohnraum versorgt** werden können. In Wohnungsnotfällen sollte eine **Überschreitung** der Mietobergrenzen ermöglicht werden, wenn nur dadurch Wohnungslosigkeit behoben oder vermieden werden kann oder um Wohnungen in Quartieren mit niedrigen Anteilen einkommensschwacher Haushalte anmieten zu können. Für notwendig werden auch Regelungen erachtet zur **Vermeidung von Umzügen** bei geringfügiger Überschreitung der Obergrenzen. Auf kommunaler Ebene sollten die Präventionsstellen bei der Festlegung von Mietobergrenzen ein Mitspracherecht haben.

In Bezug auf die Angemessenheit von SGB II-Leistungen für Unterkunft und Heizung sollte der Bund von seiner **Verordnungsermächtigung** insoweit Gebrauch machen, dass differenzierte Mindestbeträge für die jeweiligen Obergrenzen (orientiert an den Höchstbeträgen der Mietstufen des Wohngeldgesetzes) festgelegt werden, den Kommunen aber mit Spannen von 10 bis 20 v.H. über den Höchstbeträgen der Mietstufen des Wohngelds ausreichend Spielraum eingeräumt wird, um speziellen Sonderbedarfen (beispielsweise Anerkennung höherer Mietobergrenzen für schwer zu versorgende Wohnungsnotfälle oder auch für Stadtteile, in denen nur ein geringer Anteil von Langzeitarbeitslosen wohnt) gerecht zu werden. Im Falle besonders enger Märkte (vor allem in prosperierenden Ballungsgebieten) wäre an ein zusätzliches kommunales Wohngeld zu denken.

#### Empfehlung zum Erlass einer Verordnung

SBG II/§ 26: Verordnung zur Festlegung angemessener Aufwendungen für Unterkunft und Heizung



### 2.1.3 Ausgleich wohnungswirtschaftlicher Risiken bei der Reintegration von Wohnungslosen und anderen Wohnungsnotfällen in normale Wohnverhältnisse

Maklergebühren und Kautionen sollten im Rahmen von SGB II bzw. von SGB XII übernommen werden, wenn sie zur Überwindung eines Wohnungsnotfalls erforderlich sind.

Da die Übernahme von Bürgschaften bei Mietausfällen sowie für Renovierungs- und Prozesskosten die Bereitschaft zur Vermietung an Haushalte erhöht, die als „Problemfälle“ angesehen werden, sollten die Kommunen in jedem Fall **Gewährleistungen** bei der Vermietung von Wohnungen an Wohnungsnotfälle übernehmen. Den Kommunen ist zu empfehlen, das Kostenerstattungsverfahren nicht durch einen unnötigen bürokratischen Aufwand zu erschweren. Die kürzlich beim „Geschützten Marktsegment“ in Berlin vorgenommene Umstellung auf pauschalierte Kostenerstattungen scheint sich zu bewähren.

Im Rahmen des Rückbaus institutioneller Sonderwohnformen und des Aufbaus wohnbegleitender Hilfen in Individualwohnraum fällt Gewährleistungsverträgen – mit denen nicht nur wirtschaftliche Risiken abzusichern, sondern auch Betreuungsfragen zu regeln sind (s. III, Kap. 4) – eine besondere Rolle zu. Bei der Überwindung finanzieller und sozialer Barrieren zur Anmietung von Wohnraum sind die Kostenträger reintegrativer Maßnahmen ebenso stark gefordert wie bei anschließenden Hilfen zur nachhaltigen Absicherung der erzielten Ergebnisse.

### 2.1.4 Vermeidung nachteiliger Auswirkungen bzw. Nutzung neuer Handlungsspielräume durch die Sozialreformen zur Existenzsicherung (über die Absicherung der Wohnkosten hinausgehend)

Angesichts der hohen Bedeutung von Einkommen und Erwerbstätigkeit als Risikofaktoren bei der Entstehung bzw. Überwindung einer Wohnungsnotfallproblematik sollte bei der Umsetzung der aktuellen Sozialreformen ein besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, dass Auswirkungen zum Nachteil des Personenkreises mit erheblichen Vermittlungshemmnissen am Arbeitsmarkt, zu denen auch viele erwerbslose, aber erwerbsfähige und -willige Frauen und Männer mit einer Wohnungsnotfallproblematik gehören, nicht nur vermieden werden. Vielmehr sollten die gesetzlichen Handlungsspielräume dazu genutzt werden, dass deren **Existenzsicherung** – über die Absicherung der Wohnkosten hinaus - durch gezielte Förderung zur Integration in das Erwerbsleben **verbessert** wird. Handlungsbedarf besteht in folgender Hinsicht:

- Verstärkte Förderung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für Personen mit erheblichen Vermittlungshindernissen am ersten Arbeitsmarkt und gezielte Unterstützung von Männern und Frauen mit einer Wohnungsnotfallproblematik zur Teilnahme an solchen Maßnahmen.
- Durch eine enge Koordination bei der Gewährung persönlicher Hilfen nach Maßgaben des SGB II und des SGB XII sowie durch entsprechende Fallführung, verbindliche Hilfeplanung und geklärte Finanzierungszuständigkeit soll sichergestellt werden, dass die vorgesehenen Hilfen die Unterstützungsbedürftigen auch tatsächlich erreichen (Vermeidung von neuen „Verschiebebahnhöfen“). In allen Fällen, in denen die Kann-Leistungen



nach § 16 Abs. 2 SGB II für einzelne erwerbsfähige Langzeitarbeitslose faktisch nicht ausreichen, um besondere soziale Schwierigkeiten zu überwinden, muss die Gewährleistung der nachrangigen, aber weitergehenden Hilfen nach §§ 67, 68 SGB XII sichergestellt sein.

- Entwicklung spezifischer Beratungsangebote für arbeitslose Betroffene, die den Anforderungen an Eigenaktivitäten und Mitwirkung bei der Arbeitssuche nicht genügen, sowie Entwicklung geeigneter Verfahren, mit denen (erneut) drohende Wohnungsverluste infolge von Sanktionen möglichst weitgehend minimiert werden können. Für erforderlich gehaltene Leistungskürzungen sollten grundsätzlich nicht die Wohn- und Wohnnebenkosten betreffen (entsprechende Regelungen im SGB II sollten geändert werden). Bei bevorstehenden Leistungskürzungen sind die zuständigen Stellen zur Prävention von Wohnungslosigkeit und die sozialen Träger für Hilfe in besonderen Schwierigkeiten zu beteiligen (Informations- und Anhörpflicht).
- Es wird angeregt, auf Bundes- und Landesebene Projekte zu fördern, bei denen die Koordinierung von Hilfen aus den beiden Regelungsbereichen SGB II und XII und Verfahren zur systematischen Bearbeitung von Schnittstellen zwischen verschiedenen Leistungsträgern sowie zur Vermeidung neuer Risiken von Wohnungsverlusten (Qualifizierung von Fallmanagement, Einrichtung von Beratungsstellen zur Klärung etc.) modellhaft erprobt werden können.

## 2.2 Hilfen zur Abwendung (unmittelbar) drohender Wohnungsverluste

### 2.2.1 Förderung der Sensibilisierung für die Risiken und Hilfemöglichkeiten bei Wohnungsverlusten

Um das „Klima“ für eine nachhaltige Prävention von Wohnungsverlusten grundsätzlich zu verbessern, ist es erforderlich, das **Problembewusstsein** einerseits in Bezug auf die Entstehung von Wohnungsverlusten, insbesondere für die Risiken von Überschuldung, andererseits aber auch für die unterschiedlichen Hilfemöglichkeiten zur Abwendung von Notfällen zu **schärfen**. Hierzu sind vermehrt Anstrengungen auf verschiedenen Ebenen erforderlich, darunter allgemeine Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung in schulischen Einrichtungen und in der Erwachsenenbildung, vertiefende Information in Aus- und Weiterbildung der Sozialfachkräfte, der Fachkräfte in der Wohnungswirtschaft und Verwaltung, aktuell beim Personal der Arbeitsgemeinschaften zum Vollzug des SGB II (Arbeitsgemeinschaften) und anderen sozialen Diensten.

### 2.2.2 Frühzeitige Anstrengungen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten im Zusammenwirken von Wohnungswirtschaft und Kommunen

In den vergangenen Jahren haben sich die öffentlichen Wohnungsunternehmen in ihrer Vermietungspraxis zwar mehr und mehr, aber noch immer nicht genug eingestellt auf die steigenden sozialen Anforderungen in ihren Mietwohnungsbeständen, die vor allem bedingt sind durch die Zunahme von Haushalten mit geringen bzw. unsicheren Einkommen. Insgesamt



samt setzen die Wohnungsunternehmen, die als erste von Problemen in den Mietverhältnissen erfahren, noch zu wenig personelle Kapazität für eine unternehmensbezogene Prävention ein, die voraussetzt: eine kundennahe Ausübung der Wohnungsverwaltung, eine zeitnahe Überprüfung der Mieterkonten und die umgehende Kontaktaufnahme bei Mietrückständen bzw. beim Bekanntwerden anderer Mietvertragsverstöße durch die Mieterbetreuung. Nur bei einer solchermaßen „**sozialorientiert**“ **ausgeübten Wohnungsverwaltung** ist es beim Vorliegen von Mietschulden möglich, im Zusammenwirken mit den betroffenen Haushalten (und damit datenschutzrechtlich abgesichert; s. u.) einen Kontakt mit den zuständigen kommunalen Stellen herzustellen, damit wohnungssichernde Maßnahmen so früh wie möglich in die Wege geleitet werden können.

Der **verstärkte Einsatz eigener Sozialarbeit durch die Wohnungswirtschaft** ist nicht nur aus sozialen Gründen empfehlenswert, sondern ist für die Wohnungsunternehmen – wie entsprechende Beispiele zeigen – in jedem Fall auch ökonomisch sinnvoll. Dies gilt auch für eine **finanzielle Beteiligung der Wohnungswirtschaft an präventiven Maßnahmen Dritter**, beispielsweise freier Träger, wie sie bereits beispielhaft in verschiedenen Projekten in Deutschland praktiziert wird.

Für wirksame präventive Interventionen sind frühzeitige und möglichst vollständige Informationen über drohende Wohnungslosigkeit unabdingbar. Wünschenswert wäre es, wenn die Wohnungsunternehmen zeitgleich mit der Versendung von Kündigungsschreiben an säumige Mieter und Mieterinnen die für Prävention zuständigen kommunalen Stellen unterrichten könnten, die dann bereits vor den Mitteilungen der Amtsgerichte über eingegangene Räumungsklagen tätig werden könnten. Dieses früher verbreitet angewandte Verfahren ist vielerorts auf datenschutzrechtliche Bedenken gestoßen und wird deshalb „standardmäßig“ nicht mehr praktiziert. Als datenschutzrechtlich zulässig gilt allgemein eine Mitteilung des Vermieters/der Vermieterin an die für Prävention zuständige kommunale Stelle über eine ausgesprochene Kündigung nur noch dann, wenn der bzw. die Betroffene zuvor – in der Regel bei Mietvertragsabschluss, beim „Geschützten Marktsegment“ in Berlin bei der Erteilung einer Marktsegment-Berechtigung – schriftlich sein/ihr Einverständnis dazu gegeben hat. Im Interesse einer effektiven Prävention von Wohnungslosigkeit sollte deshalb eine klare gesetzliche Regelung getroffen werden, die eine **datenschutzrechtlich abgesicherte Mitteilung der Wohnungsunternehmen an die Kommunen über fristlose Kündigungen** zulässt.

Empfehlung für gesetzliche Veränderung: Schaffung der materiell rechtlichen Grundlage im Mietrecht (§ 569 Abs. 3 Ziff. 2 Bundesgesetzbuch), hilfswise Klausel im Mietvertrag unter Berücksichtigung des Datenschutzes (§§ 4, 4a, 28 Bundesdatenschutzgesetz bzw. Landesdatenschutzgesetz)



### 2.2.3 Kommunale Prävention - sozialpräventive Hilfen

Die Bündelung von Zuständigkeiten, Ressourcen und Kompetenzen zur ganzheitlichen Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik (persönliche Hilfen und Wohnungshilfen in einem geschlechtsspezifischen Ansatz) hat sich bewährt und sollte überall umgesetzt bzw. bedarfsgerecht qualifiziert und weiterentwickelt werden. Angesichts der Zunahme der Fälle drohender Wohnungsverluste und der Bedeutung von Prävention nach der Wiedereingliederung wird empfohlen, den weiteren **Ausbau spezieller Organisationseinheiten** (z. B. „Zentrale Fachstellen“, „Fachdienste“, „Koordinierungsstellen“) zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit analog den Empfehlungen des Deutschen Städtetages durch staatliche Förderung zu unterstützen. Beispielhaft geschieht dies derzeit im Rahmen des Programms „Wohnungslosigkeit vermeiden – dauerhaftes Wohnen sichern“ in Nordrhein-Westfalen. Aus den Untersuchungsergebnissen zur Organisation präventiver Hilfen und zur Verfügbarkeit sozialer Unterstützung bei der Vorbeugung erneuter Wohnungsverluste nach Wiedereingliederung in normale Wohnverhältnisse lassen sich folgende Empfehlungen zur weiteren **organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der kommunalen Prävention** ableiten:

- Verstärkte **sozialräumliche Orientierung**, d. h. wohnortnahe dezentrale Leistungserbringung, die jedoch nicht zwingend mit einer völligen dezentralen Organisation verbunden sein muss. Eine solche macht nur bei sehr großen Städten Sinn, in denen auch in dezentraler Organisation (z. B. „Bezirksfachstellen“) die Bündelung von zentralen Aufgaben, Ressourcen und Kompetenzen bei ausreichender personeller Ausstattung realisiert werden kann. Handlungsleitend sollte das Ziel zur raschen und qualifizierten Krisenintervention sein.
- Neben einer funktionierenden Informationsübermittlung über drohende Wohnungslosigkeit von Wohnungswirtschaft (Kündigungen), Amtsgerichten (Räumungsklagen) und Gerichtsvollzieher (anberaumte Zwangsräumungen) an die Kommunalen Präventionsstellen (s. o.) müssen unter den veränderten Bedingungen der Sozialgesetzgebung geeignete Regularien entwickelt werden, um **Informationsfluss und koordinierte Handlungsabläufe zwischen Arbeitsgemeinschaft und den kommunalen Präventionsstellen** bei drohenden und eingetretenen Wohnungsverlusten (z. B. infolge von Sanktionen) sicherzustellen. Die betroffenen Haushalte sollten bei Aufnahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse oder dem Beginn prekärer Selbstständigkeit von dem Fallmanagement der Arbeitsgemeinschaft bzw. den persönlichen Ansprechpersonen in geeigneter Weise auf die Wohnungsnotfallrisiken hingewiesen werden.
- Zur Steigerung der Wirksamkeit und Nachhaltigkeit präventiver Arbeit wird der bedarfsgerechte **Ausbau aufsuchender und begleitender persönlicher Hilfen** empfohlen, die sowohl bei der unmittelbaren Krisenintervention als auch im Anschluss an eine erfolgreiche Intervention zur Vermeidung von Wiederholungsfällen häufiger als bislang angenommen notwendig sind. Dabei sollten die von vielen freien Trägern im Bereich der wohnbegleitenden Hilfen erworbenen Kompetenzen verstärkt genutzt werden. Dort wo spezialisierte Hilfen notwendig sind, sind auf der Grundlage einer Problemanalyse die Vernetzung und Koordination solcher Hilfen im Rahmen von Hilfeplanung und Fallmana-



gement von besonderer Bedeutung. Hierzu bedarf es innerhalb der Präventionsstellen geeigneter Fachkräfte (mehr zu sozialen Hilfen s. III, Abschn. 4)

- Auch ein deutlicher **Ausbau der Schuldnerberatung** und ein Vorrang für Haushalte mit Wohnungsnotfallproblematik beim Zugang zu entsprechenden Angeboten würde die Nachhaltigkeit präventiver Kriseninterventionen erhöhen oder gar ihre Notwendigkeit im Vorfeld reduzieren. Hier wie auch bei innovativen Ansätzen der „Geldverwaltung“ sollten Kreditinstitute verstärkt mit einbezogen und beispielhafte Ansätze („Bank für Arme“, qualifizierte Angebote von Budgetierungshilfen für überschuldete Haushalte) dokumentiert und gefördert werden. Insbesondere sollten auch die im neuen Sozialrecht gegebenen Möglichkeiten zu einer weitgehenden Regelung der laufenden Kosten und Schulden durch Dritte im Bedarfsfall genutzt werden.
- **Geschlechtsspezifischen Anforderungen** ist Rechnung zu tragen, beispielsweise durch Sprechzeiten eigens für Frauen und durch die Möglichkeit einer Beratung von Frauen durch weibliche Fachkräfte. Im übrigen ist überall dort, wo dies bislang nicht umgesetzt wurde, eine enge Vernetzung der Präventionsstellen mit Frauenberatungsstellen, Interventionsstellen und Einrichtungen zum Schutz vor häuslicher Gewalt einerseits und – soweit vorhanden – Männerberatungsstellen andererseits zu empfehlen.
- Für einen Teil der bei den Präventionsstellen bekannt gewordenen Fälle reicht es aus, wenn die betroffenen Frauen und Männer nach der Klärung ihrer persönlichen, familiären und wirtschaftlichen Situation über die Möglichkeiten zur Abwendung des drohenden Wohnungsverlustes für sich und ihre Angehörigen beraten werden. Kann aber der Wohnungsverlust nicht alleine durch Selbsthilfe oder Vereinbarungen mit dem Vermieter/der Vermieterin vermieden werden, sollte offensiv von dem Instrument der **Mietschuldenübernahme** Gebrauch gemacht werden. Diese Möglichkeit sollte grundsätzlich auch bei Wiederholungsfällen geprüft werden. Restriktionen bei bestimmten Betroffenen Gruppen, wie z. B. bei Alleinstehenden, sind – wie die Forschungsergebnisse bestätigen – sachlich nicht zu rechtfertigen. Zu überprüfen ist auch die Praxis der Mietschuldenübernahme auf Darlehens- oder Beihilfebasis. Es ist bedarfsgerechter und mit weniger Verwaltungsaufwand und Kosten verbunden, wenn bei ohnehin verschuldeten Haushalten mit geringer Aussicht auf baldige finanzielle Konsolidierung von der Möglichkeit der Gewährung als Beihilfe Gebrauch gemacht wird. Im Sinne des „Förderns und Forderns“ bei der Hilfe in Wohnungsnotfällen müssen die Mitwirkungspflichten bei drohendem Wohnungsverlust so gestaltet werden, dass die Betroffenen im Rahmen ihrer individuellen Handlungsspielräume zur Wahrnehmung von Selbstverantwortung befähigt und nicht von der Inanspruchnahme notwendiger Hilfen abgeschreckt werden.

Um zu vermeiden, dass es durch das Nebeneinander von Regelungen zur Mietschuldenübernahme für unterschiedliche Leistungsbezieher nach SGB II und SGB XII zu unnötigem Verwaltungsmehraufwand, zu einer Überforderung von Unterstützungsbedürftigen und zu einem Rückschritt in der im allgemeinen doch recht erfolgreichen Präventionspraxis und letztlich zu einem Wiederanstieg der aktuellen Wohnungslosigkeit kommen wird, sind Forderungen aus der Praxis nach entsprechenden gesetzlichen Änderungen bzw. Klarstellungen nachdrücklich zu unterstützen. Außerdem muss die Zivilprozessordnung (ZPO) der Intention des Gesetzgebers bei der Verlängerung der Schonfrist im Mietrecht



von einem auf zwei Monate angepasst werden, so dass vor Ablauf dieser Frist keine Zwangsräumung erfolgt.

#### Empfehlungen für gesetzliche Veränderungen

- SGB II: Einführung einer Informationspflicht der Arbeitsgemeinschaft an die kommunalen Präventionsstellen bei drohender Wohnungslosigkeit
- SGB II/§ 22 Abs. 5: Streichung und Klarstellung des Anspruches auf Leistungen nach § 34 SGB XII auch für Haushalte im Bezug von SGB II-Leistungen und auch für Haushalte, die weder Regelleistungen nach SGB II noch nach SGB XII erhalten
- SGB II/§ 31 Abs. 3: vor dem Hintergrund der Wohnungsnotfallproblematik Überprüfung der Sanktionsvorschriften dieses Paragraphen, vor allem aber Streichung der Möglichkeit der Kürzung von Leistungen für die Unterkunft
- Zivilprozessordnung: Anpassung der Zwangsvollstreckung (§ 721 ZPO) an die im Mietrecht von einem auf zwei Monate verlängerten Heilungsfristen bei Kündigung wegen Zahlungsverzug (§ 569 Abs. 3 Ziff. 2 Bundesgesetzbuch)

### **3 Hilfen zur Erlangung einer Wohnung**

#### **3.1 Bereitstellung eines ausreichenden Bestandes an bedarfsgerechten Wohnungen für einkommensschwache Haushalte**

Es erscheint nicht sinnvoll, allein mit einer deutlichen Erhöhung der Subjektförderung alle ökonomischen Versorgungsprobleme von Niedrigeinkommensbeziehern lösen zu wollen. In manchen Fällen – etwa bei großen Haushalten und bei Behinderten – ist es sinnvoller, direkt auf das Wohnungsangebot einzuwirken. In anderen Fällen können Belegungsrechte oder Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und Wohnungswirtschaft die Probleme effizienter lösen als eine erhöhte Wohngeldzahlung.

Wie die Untersuchungsergebnisse zeigen, sind besondere Anstrengungen erforderlich für Personen und Haushaltsgruppen, deren Zugangsprobleme zu Wohnungen nicht nur auf finanzielle Schwierigkeiten zurückzuführen sind, sondern die noch andere soziale Merkmale und Problemlagen haben und deswegen auf Vorbehalte bei Vermietern stoßen. Für diesen Personenkreis muss in Kooperationen zwischen öffentlicher Hand und Wohnungswirtschaft der Zugang zu Wohnungen gewährleistet werden (s. III, Abschn. 3.2). Diese Kooperationen werden im Prinzip vereinfacht, wenn die öffentliche Hand Shareholder der Wohnungsunternehmen ist und gegebenenfalls für die zusätzlichen sozialpolitischen Leistungen des Unternehmens – im belegungsgebundenen und im nicht belegungsgebundenen Bestand - auf einen Teil der marktüblichen Gewinnausschüttung verzichten kann. Die Ausübung von Belegungsrechten im Sozialwohnungsbestand nicht öffentlicher Wohnungsunternehmen ist zwar



bei entsprechender Problemlage auch geboten, dürfte aber insbesondere bei der Vermittlung von Wohnungsnotfällen schwieriger durchzusetzen sein.

Gegenwärtig suchen viele private und öffentliche Vermieter ihr „Heil“ in einer Strategie der umfassenden Modernisierung ihrer Bestände. Nötig wäre aber eine differenzierte **Anpassung der gegenwärtigen Wohnungsbestandsstruktur an die künftige Wohnungsnachfragestruktur** nicht nur nach Gebäudearten, Wohnungsgrößen, Ausstattungen und Lagen, sondern auch nach Miethöhen, die der jeweiligen Zahlungsfähigkeit der verschiedenen Nachfragegruppen angepasst sein müssen. Angesichts dessen sollten Kommunen und Landkreise örtliche und regionale Wohnungsversorgungskonzepte erstellen, in denen Strategien zur Anpassung des Wohnungsbestandsportfolios an das künftige Nachfrageportfolio erarbeitet werden (s. u.). Entsprechende Portfoliostrategien sollten auch die diversen Wohnungsanbieter für ihren eigenen Wohnungsbestand entwickeln. Dabei sollten die Präferenzen und finanziellen Möglichkeiten der Niedrigeinkommensbezieher genau so ernsthaft in Betracht gezogen werden wie die der mittleren und höheren Einkommensgruppen, die im Allgemeinen im Brennpunkt des Interesses nahezu aller Anbieter liegen. Allerdings ist dafür die empfohlene Anhebung des Wohngeldes Voraussetzung.

Was nun aber diejenigen Niedrigeinkommensbezieher betrifft, die besondere Zugangsprobleme zu Wohnungen haben und darüber hinaus noch laufende Hilfen benötigen, so lässt sich bezweifeln, ob angesichts des Auslaufens von Sozialbindungen und der Privatisierung von öffentlichen Wohnungsunternehmen der **Erwerb von Belegungsrechten** bei kleinen privaten Vermietern eine effiziente Lösungsmöglichkeit darstellt: zu komplex sind die Anforderungen an die Kooperation zwischen öffentlicher Hand, Wohnungswirtschaft und Hilfesystemen. Für kleine private Anbieter sind darüber hinaus die Risiken viel weniger kalkulierbar als für große. Viele große private Anbieter verfolgen zunehmend Unternehmensstrategien, bei denen die kurzfristige Cash-Flow-Optimierung im Mittelpunkt des Interesses steht (manchmal bezeichnen sie sich sogar selbst als „Handelsunternehmen“) und nicht die nachhaltige Bestandsbewirtschaftung. Insofern erscheint es sinnvoll, die noch vorhandenen öffentlichen Wohnungsunternehmen, die ohnehin in den alten Bundesländern nur noch 5 v.H. des gesamten Wohnungsbestandes besitzen, vorrangig als Partner von Kooperationsverbänden zwischen Kommunen, Wohnungswirtschaft und Hilfesystemen heranzuziehen.

Bisher verweigern sich allerdings viele von ihnen dieser Aufgabe. Ein gängiges Argument dieser Unternehmen ist, dass sie mit einer Erfüllung öffentlicher Aufgaben wie der hier vorliegenden ihren Shareholdern geldwerte Vorteile verschaffen würden, die die Finanzämter zur Besteuerung heranziehen würden. Das Gegenteil ist richtig: wenn diese Unternehmen nicht für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben benötigt werden, müssen sie aus wettbewerbsrechtlichen Gründen genau so hohe Dividenden abwerfen wie ihre vergleichbaren privaten Konkurrenten, und ohnedies wäre dann aus ordnungspolitischer Sicht ihre Privatisierung geboten. Werden sie allerdings für die Erfüllung der hier beschriebenen öffentlichen Aufgaben benötigt, wäre es angebracht, die Kosten dieser Aufgabenerfüllung mindestens grob zu ermitteln und in diesem Maße Dividendenabschläge mit den öffentlichen Anteilseignern zu vereinbaren.

Zur Vermeidung von zu starker sozialer Segregation muss der **Bestand an Wohnungen öffentlicher Wohnungsunternehmen** deutlich größer sein als die Zahl der zu versorgenden Haushalte. Dies ist nicht in allen Städten und Landkreisen der Fall. In solchen Fällen muss



auf die Ausübung vorhandener bzw. den Erwerb neuer Belegungsrechte (wohl zumeist in den Beständen großer privater Wohnungsunternehmen) zurückgegriffen werden. Wir vermuten, dass diese Alternative oft für die öffentliche Hand auf Dauer teurer ist als die Unterlassung einer Privatisierung, zumal nach allen unseren Erkenntnissen in Zukunft von einer Abnahme der Haushalte mit Zugangsproblemen am Wohnungsmarkt nicht ausgegangen werden kann und gleichzeitig bei den Vermietern das Interesse an solchen Kooperationen gering ist. Auch könnte die erforderliche Kooperation der maßgeblichen Akteure bei der Steuerung der Belegung und Betreuung schwieriger werden, wenn die Zahl der Partner steigt und deren Interessen auseinandergehen.

Für Haushalte, die nachhaltig den Hausfrieden stören und Schäden verursachen – was zudem häufig einhergeht mit einer Vernachlässigung der Mietzahlungsverpflichtungen –, werden „Nischenprojekte“ vorgehalten werden müssen. Die Zahl dieser Haushalte ist allerdings niedriger als oft angenommen wird.

Die notwendige stärkere Orientierung der örtlichen und kommunalen Wohnungspolitik auf bedürftige Haushalte - zu denen nach dem Wohnraumförderungsgesetz auch Wohnungslose gezählt werden – gelingt deutlich besser, wenn sie in eine Gesamtstrategie im Rahmen von **Wohnraumversorgungskonzepten** eingebettet wird. Hier sollte die Wohnungsversorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsschwierigkeiten zum Wohnungsmarkt explizit einbezogen werden (Belegungssteuerung, Sanierung von noch genutzten Unterkunftsbeständen, Soziale Wohnbauprojekte, Wohnungssicherung etc.). In den gegenwärtigen Anstrengungen vom Bund und von einigen Ländern, die kommunale Ebene bei der Erstellung solcher Konzepte durch die Empfehlung von Kriterien und die Förderung von Beratungskapazität und praktikablen Modellen zu unterstützen, sollten die hier angesprochenen Gesichtspunkte angemessen berücksichtigt werden (s. III, Abschn. 5.2).

### 3.2 Kooperationen von Kommunen und Wohnungsunternehmen unter Einbeziehung freier Träger zur Verbesserung des Zugangs zum regulären Wohnungsmarkt für besonders schwer zu vermittelnde Haushalte

Eine bedarfsgerechte und dauerhafte Wohnungsversorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum regulären Wohnungsmarkt ist nur zu erreichen mit verbindlichen, effizienten Kooperationen zwischen Kommunen, öffentlichen Wohnungsunternehmen und freien Trägern. Denn nur mit einer Vernetzung der Handlungsfelder dieser Akteure kann es gelingen, Wohnungslose in reguläre Wohnungen zu vermitteln, sie beim Erhalt der vermittelten Wohnungen zu unterstützen und ihnen bei Bedarf auch darüber hinaus notwendige Hilfen bei der Bewältigung von Problemen zu gewähren.

Zur Erhöhung der Verbindlichkeit und Effizienz sollten die Kooperationen in jedem Fall **formalisiert** sein (Verträge, Vereinbarungen) und nach den **Grundsätzen des „strategischen Managements“** arbeiten. Dazu gehören eine grundsätzliche Zielvereinbarung unter den beteiligten Akteuren, die die gemeinsam interessierende Problemlösung und den Interessenausgleich beschreibt, ein Herunterbrechen der langfristigen Ziele in kurzfristige, mit Indikatoren beschreibbare Aufgaben, eine Vereinbarung über die zu treffenden Maßnahmen, eine verbindliche Arbeitsteilung bei der Umsetzung dieser Aufgaben und eine Kontrolle der Auf-



gabenerfüllung. Zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten und dauerhaften Wohnungsversorgung der Zielgruppe von Kooperationen sollten die vertraglichen Vereinbarungen in jedem Fall folgende **Festlegungen** enthalten:

- Bestimmung des Umfangs der von den kooperierenden öffentlichen Wohnungsunternehmen jährlich bereitzustellende Wohnungen, der sich so weit wie möglich am tatsächlichen Bedarf (wohnungslose Personen und Haushalte, die für eine Vermittlung in selbstständiges Wohnen in Frage kommen), orientieren sollte;
- Festlegung von Mindestanforderungen an Ausstattung und Zustand der von den Wohnungsunternehmen freizumeldenden Wohnungen (Ausstattung mit Bad/Dusche und In-entoilette sowie gebrauchsfähiger Zustand mit ausreichender Instandhaltung und Instandsetzung);
- hinsichtlich der Lage der freizumeldenden Wohnungen die Maßgabe der Vermeidung einer räumlicher Konzentration in einzelnen Gebäuden bzw. Gebieten;
- ergänzend zu der allgemein vor Ort praktizierten Prävention spezielle Vereinbarungen bzw. Verfahren zur Intensivierung der Prävention bei den im Rahmen der kooperativen Vorgehensweisen mit Wohnraum versorgten Haushalte:
  - o Verpflichtung der Wohnungsunternehmen zu eigenen präventiven Anstrengungen bei Problemen in den Mietverhältnissen (s. III, Abschnitt 2.2.2),
  - o Vereinbarung einer frühzeitigen Meldung von Mietvertragsverletzungen (beim Aussprechen der fristlosen Kündigung durch die Wohnungsunternehmen), vorbereitet durch die Abgabe einer Einverständniserklärung des Mieterhaushalts bei Mietvertragsabschluss (s. III, Abschnitt 2.2.2),
  - o Benennung einer zuständigen Stelle bei den Kommunen (Ansprechpartner/-partnerin) für die Wohnungsunternehmen, an die sie sich bei Problemen in den Mietverhältnissen wenden können,
  - o Zusicherung einer offensiven Nutzung der Möglichkeiten für eine Mietschuldenübernahme durch die Kommune (s. III, Abschn. 2.2.3),
  - o Zusicherung ausreichender Betreuung bei Bedarf durch die Kommune, die ggf. bei nicht ausreichender eigener Betreuungskapazität mit freien Trägern zusammenarbeitet (s. III, Kap. 4).

Zur **Koordination** der Beteiligten und zur Steuerung der Umsetzung muss ein begleitendes Gremium eingesetzt werden. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die von den beteiligten Organisationen in dieses Gremium delegiert werden, müssen mit allen notwendigen Entscheidungskompetenzen ausgestattet sein. Für die Leitung dieses Gremiums wird eine „Führungspersönlichkeit“ benötigt, die in der Lage ist, alle an der Kooperation Beteiligten einzubinden und zu motivieren.

Zur **Kontrolle der Aufgabenerfüllung** bedarf es einer klaren periodischen und mittelfristigen Finanzierungs- und Umsetzungsplanung mit Benchmarks. Die Nichteinhaltung von Benchmarks muss auch von den zuständigen Leitungen der beteiligten Organisationen wahrgenommen und korrigiert werden. Dies erfordert ein entsprechendes Engagement der Beteiligten, aber auch Befassung in den Gremien der Legislative und Exekutive sowie in der lokalen Presse und Öffentlichkeit. In den Kooperationsverträgen sollten Regularien und ggf. Sanktionen für den Fall vorgesehen werden, dass die Vereinbarungen nicht eingehalten werden.



Bei mangelnder Zielerreichung dürften nach den Erfahrungen bei den im Rahmen des Forschungsverbundes untersuchten Kooperationen vor allem die Auswirkungen der sozialhilfrechtlichen Mietobergrenzen auf die Quantität und Qualität der von den Wohnungsunternehmen freigemeldeten Wohnungen Anlass zur Diskussion und zur Ursachenforschung bieten. Die Ziele der Kooperation würden konterkariert, wenn zwar eine im Sinne des Sozialrechts „angemessene“ Versorgung von Wohnungsnotfällen erreicht werden kann, diese aber nicht bedarfsgerecht ist – denn die Bedarfsgerechtigkeit der vermittelten Wohnungen hinsichtlich Ausstattung/Zustand und Lage ist eine zwingende Voraussetzung für die angestrebte Dauerhaftigkeit der Wohnungsversorgung. Eine Kontrolle der sozialräumlichen Auswirkungen der im Rahmen von kooperativen Vorgehensweisen getätigten Wohnungsvermittlungen ist insbesondere auch im Hinblick auf kommunale Anstrengungen zum Abbau von Segregation in „Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf“ dringend geboten (Programm „Soziale Stadt“). Die Abstimmung aller lokalen Aktivitäten zur Verbesserung der Wohnungsversorgung von benachteiligten Haushalten ist nur zu erreichen durch die Erarbeitung kommunaler Wohnungsversorgungskonzepte (s. III, Abschn. 5.2).

Soweit sich die an Kooperationen zur Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Wohnraum beteiligten Wohnungsunternehmen wegen zu hoher Verluste bei der Vermietung an diesen Personenkreis - die auch mit der Übernahme von Gewährleistungen nicht abgedeckt werden können - nicht in der Lage sehen, die vereinbarte „öffentliche“ Aufgabe im vollen Umfang zu erfüllen, dann sind Dividendenabschläge in Betracht zu ziehen (s. III, Abschn. 3.1).

Zur Verbesserung der Ergebnisse kooperativer Vorgehensweisen können zusätzlich zu und in Wechselwirkung mit den internen „Koordinationsverstärkern“ noch externe „Koordinationsverstärker“ eingesetzt werden: der **Vergleich und der Wettbewerb zwischen lokalen Kooperationen in mehreren Städten** eines Bundeslandes und/oder auch bundesweit. Dazu treffen mehrere Standorte, unterstützt durch ein kleines Landes- und/oder Bundesprogramm (für Verfahrenskosten und für mehr oder weniger symbolische Preise) und gekoppelt mit der Erstellung von lokalen Wohnraumversorgungskonzepten eine gemeinsame Zielvereinbarung zum Vorgehen bei der Wohnraumversorgung von Wohnungsnotfällen und verabreden ein entsprechendes Verfahren des periodischen Vergleichens der Vorgehensweise und der erzielten Ergebnisse. Eine solche Zielvereinbarung und ein solches Verfahren der freiwilligen externen „offenen Koordination“ zwischen den Standorten wirkt sich in mehrfacher Hinsicht positiv auf die örtlichen Kooperationen aus: die Chancen für mehr Aufmerksamkeit der lokalen Öffentlichkeit werden erhöht und damit auch die Chancen für eine aktive, engagierte Teilnahme aller verantwortlichen lokalen Akteure; das wechselseitige Lernen der am überörtlichen Vergleich beteiligten lokalen Kooperationsnetzwerke untereinander wird auf Dauer gestellt und erhöht die Qualität der lokalen Kooperationen; und schließlich können gemeinsame rechtliche und finanzielle Probleme der Umsetzung (z.B. die Folgen von Hartz IV) für eine überörtliche Kommunikation auch gegenüber dem Land und dem Bund definiert werden.



### 3.3 Wohnungsvermittlung und Wohnungsversorgung durch freie Träger

Soziale Vermietungsagenturen freier Träger („Soziale Wohnraumhilfen“) können als intermediale Träger einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Wohnraumvermittlung für Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit Bedrohte übernehmen. Deshalb sollten sie – als ein Baustein – integraler Bestandteil trägerübergreifender Gesamthilfesysteme sein. Bedenkenswert ist auch die Anregung, die **Verbreitung und Qualifizierung „Sozialer Wohnraumhilfen“** auf Bundes- oder Länderebene stärker zu fördern, wie dies beispielsweise in Belgien geschieht.

Die immer noch verbreiteten Sonderwohnformen, bei denen den Klientinnen und Klienten persönlicher Hilfen in Wohnungen der Schutz des Mietrechtes vorenthalten wird (Nutzungsverhältnisse, ordnungsrechtliche Einweisung, Mietverhältnisse mit Einschränkungen etc.), sollten so weit wie möglich reduziert werden. Um dies zu erreichen, müssen bestehende Bewirtschaftungsrisiken und zusätzliche Aufwendungen bei der Wohnungsakquisition von den Kostenträgern abgedeckt werden.

Zwingt die Wohnungsmarktlage die Träger der persönlichen Hilfen zur Anmietung oder dem Ankauf/Aufbau eigener Wohnungsbestände, so sollte auch in diesen Fällen ein Höchstmaß an Normalität für die damit versorgte Klientel angestrebt werden. Das beinhaltet die Möglichkeit zur individuellen Einrichtung und Gestaltung der Wohnung, insbesondere aber zum Verbleib auch nach Ablauf der persönlichen Hilfe sowie die rechtliche und organisatorische Entkoppelung der persönlichen Hilfe von der Vermietung und Wohnungsverwaltung. Gruppenwohnangebote sollten möglichst auf diejenigen Klientinnen und Klienten beschränkt werden, die eine solche Wohnform selbst favorisieren oder unbedingt benötigen. Mit der Eigenvermietung durch Träger verbundene ökonomische Risiken sollten wie auch sonst bei der Vermietung an Wohnungslose und andere Wohnungsnotfälle abgedeckt werden.

## 4 Wohnergänzende soziale Unterstützung zum Erhalt einer Wohnung

### 4.1 Ausbau des Hilfeansatzes „persönliche Hilfen in Normalwohnungen“

Die Ergebnisse der Zielgruppen- und Bedarfs- sowie der Hilfesystemforschung sprechen dafür, durch den weiteren Ausbau des Angebotes an persönlichen Hilfen in normalem Wohnraum (in der Praxis noch am häufigsten als „Betreutes Wohnen“ bezeichnet) den Prozess des **Vorrangs ambulanter Hilfen vor stationären Hilfen** weiter voranzutreiben. Voraussetzung hierfür ist die Verfügbarkeit von adäquatem Wohnraum und angemessenen wohnbegleitenden Hilfen für die verschiedenen unterstützungsbedürftigen Gruppen.

Der **Ausbau und die Differenzierung des Angebotes an persönlichen Hilfen in Wohnungen** sind in mehrfacher Hinsicht dringend geboten: zur Schließung von Versorgungslücken in kleineren Städten und Landkreisen, in Bezug auf einzelne Bedarfsgruppen, z. B. an Orten mit genereller Unterversorgung mit angemessenen Hilfen für „ortsansässige“ Wohnungslose oder bei denen die Mindestanforderungen an geschlechtergerechte Hilfen für Männer und Frauen nicht erfüllt werden, zur Ermöglichung von Hilfen in Normalwohnraum auch für Personen mit besonderen Problemlagen (starke psychische Beeinträchtigungen,



Suchtprobleme, Sprachprobleme etc.) und entsprechend intensivem Hilfebedarf sowie zur längerfristigen Absicherung präventiver Maßnahmen und für hilfebedürftige Personen in Mehrpersonenhaushalten.

Wo immer möglich und sinnvoll, sollten bei der Durchführung intensiver persönlicher Hilfen weitgehend **normale Wohn- und Lebensbedingungen** angestrebt werden (Individualwohnraum, Möglichkeit der Hilfeberechtigten zum Verbleib in der Wohnung). Zwar ist bei einem Teil der im Rahmen der Hilfesystemforschung schwerpunktmäßig untersuchten ehemals Wohnungslosen nicht zuletzt aufgrund ihrer nach wie vor prekären Lebenslagen ein erhöhtes Risiko des Scheiterns von Mietverhältnissen zu konstatieren. Jedoch kann auch belegt werden (sowohl durch die Ergebnisse im Forschungsverbund als auch durch eine Reihe anderer Studien), dass die Integration auch von solchen Personen in dauerhafte Mietverhältnisse erfolgreich verläuft, denen zuvor die „Wohnfähigkeit“ abgesprochen worden war oder die als besonders riskante Mieterinnen und Mieter eingestuft worden waren, wenn **bedarfsgerechte Unterstützung** in verbindlicher Form geleistet wird. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf den vergleichsweise stabileren Verlauf von Wohnkarrieren von Männern und Frauen mit erheblicher Suchtproblematik bzw. psychischer Beeinträchtigung, die entsprechende Hilfen erhalten und angenommen haben. Besteht ein besonders intensiver Hilfebedarf, so sollte auch dieser im Rahmen ambulanter Maßnahmen abzudecken und zu finanzieren sein.

Persönliche Hilfen in Wohnungen können, wie die Beispiele der Untersuchung zeigen, auch dort Einsatz finden, wo eine Normalisierungsperspektive – zunächst oder auf Dauer – nicht in vollem Umfang einlösbar ist. Aber auch dann sollte den Hilfeberechtigten ein möglichst hohes Maß an Normalität (Privatsphäre, Vermeidung von Zwangsgemeinschaften) ermöglicht werden, z. B. durch die Entwicklung von „Wohnprojekten“ und den Ausbau „dezentraler stationärer Hilfen“.

Es wird zwar auch künftig noch einen Bedarf an stationären Hilfen und Sonderwohnformen geben, jedoch werden innerhalb des Bestandes an herkömmlichen Einrichtungen beachtliche Potenziale gesehen, die zur Umsteuerung im Sinne einer „Ambulantisierung“ genutzt werden könnten, sofern entsprechende Finanzierungsformen für intensive ambulante Hilfen in Fällen, in denen ein stationärer Hilfebedarf attestiert wird, gefunden und die überkommene Aufteilung von Zuständigkeiten überwunden werden.

#### 4.2 Anforderungen an die Qualität „persönlicher Hilfen in Normalwohnungen“

Eine grundsätzliche Forderung besteht darin, dass die lokalen Hilfesysteme für Wohnungsnotfälle geschlechtergerechte Angebote und Wahlmöglichkeiten beinhalten sollten. Dazu zählen frauenspezifische Beratungsangebote ebenso wie separate Unterbringungskapazitäten und Tagesaufenthalte und durchgehend weibliches Personal für die persönliche Hilfe in Wohnungen. Ebenso sollten männerspezifische Beratungsangebote geschaffen werden, in denen an männlichen Lebensentwürfen und Normvorstellungen ausdrücklich angeknüpft wird.

Darüber hinaus ist eine zielgruppen- und lebenslagenbezogene Ausdifferenzierung des Hilfeangebotes erforderlich. Die Ergebnisse der Untersuchungen sprechen insbesondere dafür, **Anforderungen aus folgenden Bedarfssituationen** durch geeignete Angebote zu berücksichtigen:



sichtigen, die teils eine Neuregelung der Finanzierung und Kostenträgerschaft, teils eine bedarfsorientierte Vernetzung bestehender Angebote bzw. eine andere Arbeitsteilung zwischen den Trägern zur Voraussetzung haben:

- Den Bedarfen von ehemals **Wohnungslosen mit gravierenden Beeinträchtigungen** (aufgrund von Sucht, psychischen Problemen und oft als Folge langjähriger Wohnungslosigkeit) ist durch langfristige oder dauerhafte Unterstützung bei der Bewältigung des Alltages zu entsprechen. Für die alltagsbezogene lebenspraktische Unterstützung (etwa beim Einkauf, der Wohnungsreinigung oder der Geldverwaltung) ehemals Wohnungsloser empfiehlt sich der Aufbau eines hauswirtschaftlichen Beratungs- und Begleitdienstes.
- Haben wohnungslose Männer und Frauen einen Bedarf an Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten, so sollten ihnen diese Hilfen auch dann gewährt werden, wenn sie nicht allein stehend sind. Dies gilt vor allem auch für **Angehörige wohnungsloser Familien** in ordnungsrechtlicher Unterbringung, bei denen ein Unterstützungsbedarf nach §§ 67, 68 SGB XII häufig gegeben, aber nur höchst selten anerkannt und abgedeckt wird. Sind auch Maßnahmen der Jugendhilfe notwendig, ist eine entsprechende Abstimmung und Koordinierung der Hilfen erforderlich und ohne weiteres möglich.
- Beim Angebot der persönlichen Hilfen in Individualwohnraum sollte der Anteil der **Hilfkapazitäten für wohnungslose Frauen** – neben Gruppenwohnangeboten, die aufgrund der Bedarfe eines Teils der besonders beeinträchtigten Frauen für unverzichtbar gehalten werden – erhöht werden. Wird die persönliche Hilfe in Individualwohnraum für Frauen durch gemischtgeschlechtliche Angebote zur Verfügung gestellt, so sind bestimmte Qualitätsstandards an frauengerechte Hilfen einzuhalten. Dazu gehören insbesondere weibliches Fachpersonal, das auch über entsprechende Qualifikationen und Kenntnisse frauenspezifischer Bedarfslagen und Hilfeangebote verfügt, sowie eine frauengerechte Gestaltung des Zugangs zu entsprechenden Hilfen (z.B. separate Zugänge, Wartezonen und Sanitärbereiche in den Beratungseinrichtungen). Schließlich ist auch bei der Auswahl der Wohnungen dem Sicherheitsbedürfnis der Frauen ausreichend Rechnung zu tragen.
- In der **Beratung von Männern** sollten auch Männlichkeitsvorstellungen und damit einhergehende spezifische männliche Barrieren bei der Inanspruchnahme von Beratung und die geringere Nutzung von medizinischen Angeboten thematisiert werden, aber auch Problematiken wie unerfüllte Berufsorientierungen, Suchtverhalten, Schwierigkeiten der Tagesstrukturierung und mangelnde Rückzugsmöglichkeiten.
- Ergebnisse aus der geschlechterdifferenzierten Lebenslagen- und Bedarfsforschung weisen auf die Notwendigkeit hin, bei den persönlichen Hilfen in Wohnungen auch der Situation von Eltern Rechnung zu tragen, die nicht mit ihren **Kindern** zusammenleben. Es sollte daher besonderes Augenmerk darauf gelegt werden, sowohl mit Vätern als auch Müttern dieses Thema zu bearbeiten und gegebenenfalls die Kontaktaufnahme zu Kindern und die Wahrnehmung entsprechender Verantwortung zu befördern. Wohnungslosen Vätern und Müttern, die in Sonderwohnformen untergebracht sind, sollte durch die Einrichtung von Besuchszimmern die Aufrechterhaltung des Kontakts mit ihren Kindern erleichtert werden.



Der Einsatz von **qualifiziertem Fachpersonal** bei der persönlichen Hilfe in Wohnungen sollte auch weiterhin zu den Standards dieser Hilfeform zählen. Da jedoch nicht alle Aufgaben von akademischen Fachkräften ausgeführt werden müssen, sollten auch die positiven Erfahrungen mit der Übernahme von Teilaufgaben durch hauswirtschaftliches Personal oder durch Sozialbetreuerinnen und Sozialbetreuer aufgegriffen werden.

Der **Einsatz ehrenamtlicher Kräfte** als zusätzliche Unterstützung insbesondere im Bereich der Überwindung von Isolation und der Bewältigung des Alltags könnte stärker gefördert werden. Hier kann wiederum an positive Beispiele aus dem europäischen Ausland, beispielsweise aus Finnland und Großbritannien angeknüpft werden. Dort wurden auch mit der Unterstützung durch ehemals wohnungslose Personen („peer-support“) positive Erfahrungen gemacht, auch wenn dabei der Koordinierungsaufwand nicht unterschätzt werden darf.

Zur **finanziellen Absicherung von länger andauerndem Hilfebedarf** eines Teils der Klientel sollten die gesetzlichen Bestimmungen besser genutzt werden, nach denen im Einzelfall auch ein längerfristiger Hilfeanspruch (§ 72 BSHG bzw. §§ 67, 68 SGB XII) anerkannt werden kann. Rigide generelle Befristungen ohne Berücksichtigung des konkreten Einzelfalls haben sich als wenig zielführend erwiesen.

Als Strategie zur Verbesserung von Qualität und Bedarfsgerechtigkeit wird die Modellentwicklung für **individuelle Hilfepläne** empfohlen. Anforderungen hierfür sind Standardisierungen, die eine Dokumentation und Evaluation der durchgeführten Maßnahmen erleichtern. Eine verstärkte Einbeziehung der Klientel in Strategien zur Qualitätssicherung wäre – trotz der zu konstatierenden Hemmnisse – wünschenswert. Beispiele aus Dänemark und Irland, aber auch einige wenige in Deutschland zeigen, dass dies auch im Bereich der Hilfen für Wohnungslose zu guten Ergebnissen führen kann.

Die Durchführung von **Hilfeplankonferenzen** hat sich insbesondere im Hinblick auf die Koordination unterschiedlicher Hilfen für wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen mit schwerwiegenden gesundheitlichen Problemen (Sucht und insbesondere psychische Erkrankung) als bedeutsames Instrument erwiesen. Es besteht nach wie vor Handlungsbedarf, um Kooperationsdefizite und die Schnittstellen zu den spezialisierten Hilfen zu beheben bzw. angemessen zu bearbeiten. Eine bedeutsame Voraussetzung dafür ist, dass in den angrenzenden Hilfesystemen die Lebenslagen von Personen mit Wohnungsnotfallproblematik ausreichend Berücksichtigung finden, wodurch zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit beigetragen werden kann.

Die ab 1.1.2005 geltende gesetzliche Anforderung im SGB XII, für Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (wie auch für andere Hilfen nach dem SGB XII) so weit wie möglich eine einheitliche sachliche Zuständigkeit zu schaffen, entspricht einer in der Praxis lange erhobenen Forderung. Es gilt nun, diese Vorgabe in den Landesgesetzen alsbald umzusetzen, um endlich auch den Weg für die Vereinheitlichung von Zuständigkeiten für ambulante und stationäre Hilfen sowie für ortsfremde und ortsansässige Wohnungslose zu bereiten. Sofern sich der Trend zur Verlagerung der Zuständigkeiten auf die örtlichen Träger der Sozialhilfe fortsetzt, was eine Konzentration der Hilfen in größeren und „gutwilligen“ Kommunen sowie eine gesteigerte Abwehr von Zuzügen hilfebedürftiger Personen begünstigt, bedarf es überörtlicher Steuerungsmechanismen, um ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und flächendeckender Verbreitung von Hilfen herbeizuführen.



#### Empfehlung für gesetzliche Veränderung

Zur Schaffung einer möglichst einheitlichen sachlichen Zuständigkeit für Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten: Anpassung aller Landesgesetze und Ausführungsbestimmungen an die Vorgabe in § 97 Abs. 2 SGB XII.

### 4.3 Verbesserung des allgemeinen Angebots an sozialen Hilfen zur wohnergänzenden Unterstützung

Die Untersuchungsergebnisse haben bisherige Erkenntnisse bestätigt, dass es einen zunehmenden Bedarf an Hilfestellungen im eigenen Wohnraum gibt, für den weniger intensive und umfassende Hilfeformen zwar genügen, für den jedoch die bestehenden allgemeinen Beratungsangebote und Regelhilfen des Allgemeinen Sozialen Dienstes nicht ausreichen. **Wohner-gänzende Betreuung bei punktuellm und/oder immer wiederkehrendem Bedarf** muss auch ohne besondere Anspruchsvoraussetzungen möglich sein, insbesondere in folgenden Situationen:

- wenn Personen die relativ intensive Betreuung nach dem Konzept der persönlichen Hilfen in Normalwohnraum bzw. des betreuten Wohnens nicht mehr benötigen,
- bei längerfristigem Unterstützungsbedarf nach Beendigung von Übergangs- bzw. Eingewöhnungshilfen (befristete nachgehende Betreuung) im Zusammenhang mit der Reintegration in normale Wohnverhältnisse (im Rahmen von Kooperationen zwischen Kommunen und Wohnungswirtschaft oft zwingende Voraussetzung, s. III, Abschn. 3.2) und
- im Zusammenhang mit der Absicherung der Prävention von Wohnungsverlusten.

Das Aufgabenspektrum eines solchen erweiterten Angebotes könnte sich außer auf die Kernaufgaben der Wohnungssicherung auch auf **längerfristige Unterstützung** bei der Regelung finanzieller Angelegenheiten (wie z.B. „Geldverwaltung“) sowie auf Ansätze zur Überwindung sozialer Isolation und von Hemmnissen bei der Integration in Arbeit und Beschäftigung erstrecken. In jedem Fall müssen ausreichend Kapazitäten vorgesehen werden, um auch in begrenztem Umfang **aufsuchende Hilfen** und Kriseninterventionen leisten zu können. Der Adressatenkreis ist über die Zielgruppen der Wohnungsnotfälle hinaus zu erweitern um Haushalte mit niedrigen Einkommen und sonstigen Merkmalen, die sich als Risikofaktoren bei der Wohnungsversorgung und Wohnungssicherung erweisen. Eine sozialräumliche Ausrichtung und die Einbeziehung von Beratungsangeboten aus anderen Tätigkeitsbereichen bietet sich an. So können beispielsweise wohnbegleitende Hilfen und Beratungsdienste für ehemals wohnungslose Frauen auch im Rahmen der Frauensozialarbeit (Frauentreff, Frauencafé) erbracht werden. Für gemischtgeschlechtliche Angebote gelten die bereits genannten Qualitätskriterien (s. III, Abschn. 4.2). Auch bei Förderangeboten zur Integration in das Erwerbsleben sind geschlechtsspezifische Hindernisse und Kompetenzen in besonderer Weise zu berücksichtigen.



Wo sich solche erweiterten Angebote bereits finden, werden sie zumeist als freiwillige kommunale Leistung finanziert und sind aufgrund ihrer relativ unspezifischen Funktion auch prinzipiell von Einsparbestrebungen bedroht. Es sollte daher eine **gesicherte Finanzierung von wohnergänzender sozialer Unterstützung** im Sinne einer spezifischen sozialarbeiterischen Aufgabenstellung angestrebt werden. Freie Träger, die diese Aufgabe übernehmen, könnten dadurch gezielter und flexibler auf wechselnde und unterschiedliche Hilfebedarfe reagieren. Kommunale Dienste müssten gegebenenfalls personell entsprechend besser ausgestattet werden.

#### Empfehlung für gesetzliche Veränderung

SGB XII: Es wird vorgeschlagen, das Sozialgesetzbuch dahingehend zu ergänzen, dass ein Anspruch auf wohnbegleitende Hilfen auch für den Personenkreis geschaffen wird, der weder in den Anwendungsbereich der Eingliederungshilfen nach SGB XII fällt, noch der Betreuung nach dem Betreuungsgesetz bedarf und dennoch einen längerfristigen Unterstützungsbedarf bei der Aufrechterhaltung des Wohnverhältnisses und der Stabilisierung der Lebenslage aufweist.

## **5 Verbesserung der Integration der einzelnen Hilfeangebote in ein trägerübergreifendes Gesamthilfesystem**

### 5.1 Verbesserung der Kooperation zwischen den Akteuren verschiedener Handlungsfelder

An der Schnittstelle zwischen verschiedenen Hilfesystemen ist die **Zusammenarbeit der Träger zu intensivieren und zu institutionalisieren**, um zu mehr Bedarfsgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der einzelnen Maßnahmen beizutragen. Es geht dabei um eine ganzheitliche Hilfe bei arbeitsteiliger Aufgabenwahrnehmung mit einem Mehr an Durchlässigkeit und Flexibilität und einem Weniger an Verdrängung von „schwieriger“ Klientel spezieller Hilfebereiche auf die Straße und damit in die Wohnungslosen- bzw. Obdachlosenhilfe.

Dem Casemanagement und klaren und verbindlichen Regelungen für Zuständigkeiten und Formen der Zusammenarbeit kommt Bedeutung zu insbesondere an den Schnittstellen zwischen Wohnungslosenhilfe und Eingliederungshilfe, Suchtkrankenhilfe, sozialpsychiatrische Hilfe und Jugendhilfe. Innerhalb der originär zuständigen Spezialbereiche bedarf es einer **Sensibilisierung für die Wohnungsnotfallproblematik** von Hilfebedürftigen. Das Personal in der Wohnungslosenhilfe muss ausreichend qualifiziert sein, um spezifische Problemlagen oder Erkrankungen erkennen und geeignete Hilfen veranlassen zu können.

Die Erschließung und Erprobung **neuer Wirkungsfelder und Partnerschaften** – insbesondere im Bereich der Prävention und in Kooperation mit Wohnungsunternehmen – durch die freien Träger ist zu begrüßen. Allerdings sollte darauf geachtet werden, dass Innovationen in



das Gesamtsystem der Hilfen in Wohnungsnotfällen eingebettet sind und eine hohe Verbindlichkeit sichergestellt ist.

Verbunden mit der Empfehlung, spezielle Organisationseinheiten zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit und anderen Wohnungsnotfällen weiter auszubauen (s. III, Abschn. 2.2.3), wird vorgeschlagen, die vorliegenden Handlungsempfehlungen unter Berücksichtigung veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen weiterzuentwickeln. Zentral geht es dabei um die Entwicklung geeigneter Formen der **Kooperation zwischen solchen für die Prävention zuständigen Organisationseinheiten und der jeweiligen lokalen Arbeitsgemeinschaft**. Das gleiche gilt für unterschiedliche Ansätze zur Vermeidung von Doppelstrukturen und Zuständigkeitskonflikten zwischen sozialen Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II und §§ 67/68 SGB XII. Die Initiierung beispielhafter Ansätze und ihre Evaluierung sollten von den Bundesländern gefördert werden (s. Förderkonzept in Nordrhein-Westfalen, MAGS 1996).

Ebenfalls gefördert bzw. ausgebaut werden sollte die Einbeziehung von Maßnahmen zur Lösung von Wohnungsnotproblemen in das örtliche **Programm „Soziale Stadt“** und entsprechend die Kooperation zwischen dem Quartiersmanagement und den Trägern der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Ziel muss es sein, die Aufgaben der Stadtteilentwicklung (Strukturverbesserung) und der Hilfen in Wohnungsnotfällen (Versorgungsauftrag) aufeinander abzustimmen und einseitige nachteilige Auswirkungen (z. B. durch quartiersbezogenen Belegungsstopp für bestimmte unterstützungsbedürftige Zielgruppen ohne Aufzeigen einer angemessenen Versorgungsalternative) zu vermeiden. Dies gelingt am besten auf der Grundlage kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte, wie sie im Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) vorgesehen sind (s. III, Abschn. 5.2).

Die institutionalisierte Hilfe in Wohnungsnotfällen sollte die im **bürgerschaftlichen Engagement** liegenden Potenziale aufgreifen und unter der Prämisse, dass es sich um zusätzliche Angebote handelt, Kooperationen mit entsprechenden Initiativen und Trägern eingehen. Besonders interessant könnten für die Träger der Hilfen in Wohnungsnotfällen solche ehrenamtlichen Tätigkeiten sein, die auf eine Unterstützung der Klientel bei der Normalisierung von Lebenslagen oder der Reintegration in Normalwohnverhältnisse abzielen (Begleitung und Unterstützung z. B. bei der Gestaltung der Freizeit, der Überwindung sozialer Isolation, der Haushaltsführung). Um das Zusammenspiel zwischen professioneller und ehrenamtlicher Arbeit möglichst effektiv zu gestalten, sollte eine Eingangsqualifizierung und prozessbegleitende Unterstützung der Ehrenamtlichen möglich sein. Dafür sind auch Ressourcen vorzusehen.

## 5.2 Entwicklung von Gesamtkonzepten für Hilfen in Wohnungsnotfällen

Generell ist anzustreben, dass über die Intensivierung von Kooperationen einzelner Akteure und in Teilbereichen hinaus die Potenziale aller Handlungsfelder zusammengeführt und miteinander verknüpft schrittweise zu einem **integrierten Gesamtsystem der Hilfen in Wohnungsnotfällen** entwickelt werden. Die jeweils örtlich zu definierende Arbeitsteilung zwischen den involvierten öffentlichen, privaten und freiverbandlichen Trägern sollte konzeptionell festgelegt und vertraglich festgeschrieben werden.



Zunächst bedeutet dies für den Kernbereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen, dass die **Obdachlosen- und Wohnungslosenhilfe** inhaltlich, organisatorisch und wirtschaftlich zu einer integrativen Wohnungsnotfallhilfe **zusammengeführt** wird. Denn die Kategorisierung in Obdachlose oder Wohnungslose, in allein stehende Personen oder Familien oder in Einzelpersonen- oder Mehrpersonenhaushalte sind weder den Ursachen eines Wohnungsnotfalls noch dem Hilfebedarf angemessen. Diese Kategorisierungen sind verbunden mit historisch gewachsenen Trennlinien zwischen den Hilfesystemen und mit Geschlechtsrollenstereotypen, durch die der Blick auf die tatsächlichen Lebensverhältnisse und auf das Handlungspotential der Betroffenen verstellt wird. Die Hilfen sollten vielmehr orientiert werden an den geschlechtsspezifischen Deutungsmustern der Betroffenen ebenso wie an ihren verfügbaren Ressourcen.

Zur Entwicklung spezifischer Strategien zur Lösung der Wohnungsnotfallprobleme bedarf es der Durchführung von Analysen und der Erarbeitung von Grundlagen im **Rahmen kommunaler Sozialplanung**. Diese Strategien müssen eng **verknüpft** sein mit **kommunalen Wohnungsversorgungskonzepten**, die auf jeden Fall auch Maßnahmen zur Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Normalwohnraum enthalten sollten. Die Länder sollten von ihrem Recht, die Vergabe von Fördermitteln nach dem WoFG an das Vorhandensein solcher kommunalen Wohnungsversorgungskonzepte zu knüpfen, Gebrauch machen und ihre Ausarbeitung und inhaltliche Qualifizierung fördern.

Beispielhaft sei hier auf die in Großbritannien vorgeschriebene flächendeckende Verpflichtung hingewiesen, dass Kommunen eine **Bestandsaufnahme zur Wohnungsnotfallproblematik** („*homelessness review*“) durchführen und darauf aufbauend eine **Wohnungsnotfallstrategie** („*homelessness strategy*“) entwickeln, veröffentlichen und regelmäßig fort-schreiben. Danach sollte die Bestandsaufnahme Daten über das aktuelle Ausmaß und die vermutete künftige Entwicklung von Wohnungslosigkeit enthalten und die gegenwärtigen Aktivitäten und verfügbaren Ressourcen zur Prävention von Wohnungslosigkeit, zur Versorgung von Wohnungsnotfällen mit vorübergehender Unterkunft und dauerhaftem Wohnraum sowie zur Gewährung persönlicher Hilfen für Wohnungslose, von Wohnungslosigkeit bedrohte und ehemals wohnungslose Personen im kommunalen Zuständigkeitsbereich dokumentieren. Dabei sind neben den öffentlichen Institutionen auch freie Träger und andere Akteursgruppen einzubeziehen und es sollten auch unabgedeckte Bedarfe ermittelt werden. Die kommunale Wohnungsnotfallstrategie soll darauf aufbauend konkrete Ziele und Maßnahmen benennen, die in der Zukunft in den genannten Aufgabenbereichen umgesetzt werden sollen. Die Entwicklung vergleichbarer Wohnungsnotfallstrategien ist sowohl deutschen Kommunen auf freiwilliger Basis zu empfehlen als auch dem Bund und den Ländern die Aufnahme entsprechender Vorgaben an die Kommunen im Rahmen von Förderprogrammen.

Viele Empfehlungen des Forschungsverbundes könnten als Bestandteil eines Qualitätssicherungskonzeptes bzw. zur Qualitätsentwicklung der Hilfen in Wohnungsnotfällen in den Kommunen verwendet werden, bis hin zur standardisierten Umsetzung im Rahmen von Systemen zur Zertifizierung von Qualitätsmanagement (ISO-Standards und vergleichbare Verfahren für zertifiziertes Qualitätsmanagement).



### 5.3 Verbesserung der Datengrundlagen

Verbesserte Kooperation, die Entwicklung von Konzepten und Strategien und die Bemühungen um Qualitätssicherung der Hilfen erfordern insgesamt eine Verbesserung der Datengrundlagen und es ist eine langjährige Forderung aus Wissenschaft und Praxis an den Bundesgesetzgeber, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen für die Durchführung einer **bundesweiten Wohnungslosenstatistik**. Eine solche ist vom Statistischen Bundesamt auf ihre Machbarkeit und praktische Umsetzung geprüft und vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen bereits erprobt. Der Forschungsverbund empfiehlt, bis zur Umsetzung der Bundesstatistik zumindest auf **Landesebene** eine entsprechend qualifizierte Statistik einzuführen.

Die **durch die Kommunen zu erfassenden Daten** sollten folgende Kategorien abbilden: die Zahl der Wohnungslosen, die an einem Stichtag im Rahmen von Ordnungsrechts- und Mindestsicherungssystemen untergebracht waren (einschließlich derjenigen in Einrichtungen freier Träger), die Gesamtzahl und das Ergebnis der jährlich bekannt gewordenen Fälle drohender Wohnungslosigkeit, die Zahl der gemeldeten Räumungsklagen, der angesetzten und durchgeführten Zwangsräumungen sowie Fallzahlen und jährliche Kosten von Mietschuldenübernahmen (differenziert nach Beihilfen und Darlehen, sowie nach der Rechtsgrundlage; § 22 Abs. 5 SGB II/§ 34 SGB XII). Alle Dokumentationssysteme sollten personenbezogen sein, um geschlechterdifferente Aussagen zu ermöglichen und nach einer entsprechend differenzierten Haushaltssystematik angelegt sein.

Zur Weiterentwicklung von Qualität und Effizienz der Hilfen in Wohnungsnotfällen wird ange-regt, den Austausch der Kommunen untereinander zu fördern und mit einer verbesserten Datengrundlage auch ein interkommunales Benchmarking zu ermöglichen.

#### Empfehlung für gesetzliche Veränderung

Schaffung der gesetzlichen Grundlage für eine Bundeswohnungslosenstatistik





## Literatur

BAG Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG W): Zur organisatorischen Gestaltung der ambulanten persönlichen Hilfen nach § 72 BSHG für Menschen in Wohnungen. Empfehlungen der BAG Wohnungslosenhilfe e. V., in: wohnungslos, Heft 1/1998, S. 29 - 32

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR - (Hg.): Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen. Abschlussbericht Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bearbeitung: Gisela Schuler-Wallner, Dr. Ilona Mühlich-Klinger, Dr. Rainer Greiff (Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt) Werkstatt Praxis Nr. 3/1998

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR - (Hg.): Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen. Nachuntersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bearbeitung: Gisela Schuler-Wallner, Dr. Ilona Mühlich-Klinger (Institut Wohnen und Umwelt, Darmstadt) Werkstatt Praxis Nr. 3/2003

Bundesregierung: Lebenslagen in Deutschland, der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin 2005

Busch-Geertsema, Volker /Ruhstrat, Ekke-Ulf: Wohnungsnotfälle. Sicherung der Wohnungsversorgung für wirtschaftlich und sozial benachteiligte Haushalte (herausgegeben von den Bundesministerien für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und für Familien und Senioren). Bonn, Selbstverlag 1994

Busch-Geertsema, Volker/ Ruhstrat, Ekke-Ulf (Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V.): Aktuelle Entwicklungen bei den Hilfen in Wohnungsnotfällen. Zwischenergebnisse zum Teilvorhaben „Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des Hilfesystems in Wohnungsnotfällen“. Bremen 2003 (unter: [www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de](http://www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de))

Busch-Geertsema, Volker/ Evers, Jürgen (Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V.): Auf dem Weg zur Normalität. Bestandaufnahme der persönlichen Hilfen in Wohnungen im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Bremen 2004 (unter: [www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de](http://www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de))

Busch-Geertsema, Volker/ Evers, Jürgen/ Ruhstrat, Ekke-Ulf: Mehr als ein Begriff... Von Wanderarmen zu Nichtsesshaften und Obdachlosen über allein stehende Wohnungslose zu Wohnungsnotfällen, in: wohnungslos, Heft 2/2004, S. 45-49

Busch-Geertsema, Volker/ Evers, Jürgen/ Ruhstrat, Ekke-Ulf (Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e. V.): Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit. Untersuchung im Rahmen des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“. Bremen 2005 (unter: [www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de](http://www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de))

Deacon, Alan: „Justifying Conditionality: the Case of Anti-Social Tenants“, in: Housing Studies, 19 (2004) Nr. 6, S. 912.

Deutscher Städtetag – DST – (Hg.): Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten - Empfehlungen und Hinweise. Reihe D, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 21. Köln 1987

Eichler, Margrit et al.: Deutsche Bearbeitung eines vom kanadischen Gesundheitsministerium herausgegebenen Handbuchs: Fuchs, Judith/ Maschewsky, Kris/ Maschewski-Schneider, Ulrike: Zu mehr Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern: Erkennen und Vermeiden von Gender Bias in der Gesundheitsforschung. Dezember 1999, in: Blaue Reihe Berliner Zentrum Public Health, Mai 2002

Enders-Drägässer, Uta/ Sellach, Brigitte: Der „Lebenslagen-Ansatz“ aus der Perspektive der Frauenforschung, in: Zeitschrift für Frauenforschung, Heft 4/1999, S. 56 – 66

Enders-Drägässer, Uta/ Sellach, Brigitte, u. a. (Berichterstattung und Herausgabe): Frauen ohne Wohnung. Handbuch für die ambulante Wohnungslosenhilfe für Frauen. Modellprojekt „Hilfen für allein stehende wohnungslose Frauen“ im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Stuttgart/Berlin/Köln 2000



Enders-Dragässer, Uta/ Roscher, Sabine: Berufliche Förderung von allein stehenden wohnungslosen Frauen. Modellprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1998 – 2000. Schriftenreihe des BMFSFJ, Bd. 186.1, Stuttgart 2002a

Enders-Dragässer, Uta/ Sellach, Brigitte: Weibliche „Lebenslagen“ und Armut am Beispiel von allein erziehenden Frauen, in: Hammer, Veronika/ Lutz, Ronald (Hg.): Weibliche Lebenslagen und soziale Benachteiligung. Theoretische Ansätze und empirische Beispiele. Frankfurt/M./New York 2002b, S. 18 – 44

Enders-Dragässer, Uta/ Sellach, Brigitte (Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e. V.): Frauen in dunklen Zeiten. Persönliche Berichte vom Wohnungsnotfall: Ursachen - Handlungsspielräume – Bewältigung. Unter Mitarbeit von Fichtner, Jörg/ Haag, Tilla/ Zeng, Mathias. Frankfurt/M. 2005 (unter: [www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de](http://www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de))

Evers, Jürgen/Ruhstrat, Ekke-Ulf: Abschied von der Eigenständigkeit der Hilfe für allein stehenden Wohnungslose, in: Gefährdetenhilfe, Heft 1/1993, S. 1-13

Evers, Jürgen: Wohnungslosenhilfe zwischen Innovation und Tradition. Von der Nichtsesshaften- über die Wohnungslosen- zur Wohnungsnotfallhilfe, in: wohnungslos, Heft 3/1999, S. 81-89

Fichtner, Jörg (Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e. V.): „Dass die Leute uns nicht alle über einen Kamm scheren“. Männer in Wohnungsnot. Eine qualitative Untersuchung zu Deutungsmustern und Lebenslagen bei männlichen Wohnungsnotfällen. Unter Mitarbeit von Enders-Dragässer, Uta/ Sellach, Brigitte/ Zeng, Mathias. Frankfurt/Main 2005 (unter: [www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de](http://www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de))

Hacke, Ulrike/ Mühlich-Klinger, Ilona/ Schuler-Wallner, Gisela (Institut Wohnen und Umwelt): Kooperative Vorgehensweisen zur Versorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt. Abschlussbericht. Darmstadt 2005 (unter: [www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de](http://www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de))

Institut Wohnen und Umwelt/ Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung/ Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung: Verbessertes Grundlagenwissen als Voraussetzung zur Bekämpfung von Wohnungsnot – das Programm des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, in: wohnungslos, Heft 4/2002, S. 138 - 149

Koch, Franz et al./ Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrheinwestfalen (Hg.): Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit. Soziale Folgeprobleme und Entwicklungstendenzen. Landessozialbericht, Band 2, 2. überarbeitete Auflage. Düsseldorf 1993

König; Christian/ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Machbarkeitsstudie zur statistischen Erfassung von Wohnungslosigkeit. Wiesbaden 1998

Lenz, Hans-Joachim/ Jungnitz, Ludger/ Puchert, Ralf/ Puhe, Henry/ Walter, Willi: Pilotstudie „Gewalt gegen Männer“. Berlin 2004 (unter: [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de))

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen/ MAGS (Hg.): Förderkonzept: Beispielhafte Hilfen zur dauerhaften Wohnraumversorgung für Wohnungsnotfälle. Düsseldorf 1996

Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (MASSK); Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung ; LAG Ö/F/ Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen (Hg.): Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse. Ein Praxisleitfaden für Kommunen. Köln 1999

Ruhstrat, Ekke-Ulf : Sie suchen wir bieten. Lebenslagen und Klientel im Wandel – Hilfeangebote auch?, in wohnungslos, Heft 3/1999, S. 100 - 105

Sautter, Heinz (Institut Wohnen und Umwelt): Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsbestände auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte. Abschlussbericht. Darmstadt 2005 (unter: [www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de](http://www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de))



---

Sellach, Brigitte/Enders-Drägässer, Uta /Huber, Helga „Wohnungsnot und Obdachlosigkeit von Frauen in Nordrhein-Westfalen: Bedarfslagen, Hilfen und neue Wege“, Düsseldorf 2004

Specht-Kittler, Thomas: Wohnungslosenhilfe in der Krise. Neue Herausforderungen und die Suche nach Antworten auf dem Weg ins 21. Jahrhundert, in: wohnungslos, Heft 4/1997, S. 145 - 154

Specht-Kittler, Thomas: Nichtsesshaften- und Obdachlosenhilfe – Wohnungslosenhilfe – Wohnungsnotfallhilfe? Anmerkungen zu Leitbegriffen im Kontext der Debatte um soziale Ausgrenzung, in: wohnungslos, Heft 2/2004, S. 41 - 45

Voges, Wolfgang/ Jürgens, Olaf/ Meyer, Elke/ Sommer, Thorsten : Methoden und Grundlagen des Lebenslagenansatzes. 1. Zwischenbericht im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. (Forschungsbericht) 2001

---