

Kooperative Vorgehensweisen zur Versorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt

Abschlussbericht

gefördert vom



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

ISBN 3-932074-80-7

Teilabschlussbericht im Rahmen des vom BMBF geförderten Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“

September 2005

Bearbeitung:

Ulrike Hacke

Dr. Ilona Mühlich-Klinger

Gisela Schuler-Wallner

Institut Wohnen und Umwelt GmbH (IWU)

Annastraße 15

64285 Darmstadt

Tel. 06151-2904-0

Fax 06151-2904-97

Mail info@iwu.de

Web: www.iwu.de

www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de

IWU-Bestellnummer 08/05



Teiluntersuchung der Institut Wohnen und Umwelt GmbH:
„Grundlagen für eine Politik zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsguppen“

Teilprojekt:
„Kooperative Vorgehensweisen zur Versorgung von Haushalten mit besonderen Zugangproblemen zum Wohnungsmarkt“

Inhalt

	Seite	
1	Fragestellung der Untersuchung und methodisches Vorgehen	1
1.1	Fragestellung	1
1.2	Methodisches Vorgehen	7
2	Entstehung und Entwicklung sowie Ziele und Rahmenbedingungen kooperativer Handlungsansätze zur Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Wohnraum	13
2.1	Entstehung und Entwicklung kooperativer Handlungsansätze	13
2.1.1	Kommunale Verfügungsmöglichkeiten über Wohnraum – Ausgestaltung der Belegungsrechte an öffentlich geförderten Wohnungen	13
2.1.2	Entstehung und Entwicklung des „Geschützten Marktsegments“ in Berlin	15
2.1.3	Entstehung und Entwicklung der „Regiestellen“ in Wiesbaden	18
2.1.4	Entstehung und Entwicklung der Kooperationsvereinbarung in Dresden	21
2.2	Zielsetzung und Rahmenbedingungen kooperativer Handlungsansätze – Erfahrungen bei der Zusammenarbeit	23
2.2.1	Zielsetzung von Kooperation und daraus folgender Regelungsbedarf	23
2.2.2	Kooperationspartner und Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit	25
2.2.3	Kooperationsstruktur beim „Geschützten Marktsegment“ in Berlin und Erfahrungen bei der Zusammenarbeit	27
2.2.3.1	Übersicht über die Kooperationspartner und ihre Aufgaben	27
2.2.3.2	Die Zentrale Koordinierungsstelle des „Geschützten Marktsegments“ (ZeKo)	28
2.2.3.3	Die Kommunalen Wohnungsunternehmen	28
2.2.3.4	Die Bezirksämter	30
2.2.3.5	Freie Träger – besonderer Zugang zum „Geschützten Marktsegment“ für Frauen aus Gewaltsituationen	31
2.2.3.6	Koordination der zahlreichen Beteiligten und Erfahrungen bei der Zusammenarbeit	33
2.2.4	Kooperationsstruktur bei den „Regiestellen“ in Wiesbaden und Erfahrungen bei der Zusammenarbeit	35
2.2.5	Kooperationsstruktur bei der Kooperationsvereinbarung in Dresden und Erfahrungen bei der Zusammenarbeit	38
2.3	Ausblick auf die nachfolgenden Kapitel	41
3	Die Zielgruppen – mit Wohnraum versorgte Haushalte	43
3.1	Die Zielgruppen im Hinblick auf die Wohnungsnotsituation	43
3.1.1	Konzepte und Umsetzung	43
3.1.2	Ergebnisse und Erfahrungen	46
3.2	Die Zielgruppen im Hinblick auf Haushaltsstruktur und sozioökonomische Situation	56
3.2.1	Konzepte und Umsetzung	56
3.2.2	Ergebnisse und Erfahrungen	57
3.3	Zugangsvoraussetzungen, Problemlagen/-situationen und Betreuungsbedarf bei Vermittlung	65
3.3.1	Konzepte und Umsetzung	65
3.3.2	Ergebnisse und Erfahrungen	67
3.4	Zusammenfassende Betrachtung	73
4	Quantitative Bedarfsgerechtigkeit – Umfang der in die Vermittlung einbezogenen Wohnungsangebote gemessen am Bedarf	77
4.1	Konzepte und Umsetzung	77
4.2	Ergebnisse und Erfahrungen	80
4.3	Zusammenfassende Betrachtung	86

	Seite	
5	Qualitative Bedarfsgerechtigkeit – die in die Vermittlung einbezogenen Wohnungsangebote nach Ausstattung, Miete und Lage	87
5.1	Ausstattung und Miete	87
5.1.1	Konzepte und Umsetzung	87
5.1.2	Ergebnisse und Erfahrungen	88
5.2	Lage	91
5.2.1	Konzepte und Umsetzung	91
5.2.2	Ergebnisse und Erfahrungen	91
5.3	Zusammenfassende Betrachtung	102
6	Wohnungsvermittlung (Belegungsverfahren)	103
6.1	Konzepte und Umsetzung	103
6.2	Ergebnisse und Erfahrungen	108
6.3	Zusammenfassende Betrachtung	114
7	Wohnungssicherung	115
7.1	Verfahren bei Problemen in den Mietverhältnissen	115
7.1.1	Konzepte und Umsetzung	115
7.1.2	Ergebnisse und Erfahrungen	117
7.2	Wohnergänzende Betreuung	131
7.2.1	Konzepte und Umsetzung	131
7.2.2	Ergebnisse und Erfahrungen	134
7.3	Zusammenfassende Betrachtung	146
8	Gewährleistung und Schadensregulierung	149
8.1	Konzepte und Umsetzung	149
8.2	Ergebnisse und Erfahrungen	150
9	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	155
9.1	Fragestellung und Zielsetzung	155
9.2	Vorgehensweise	156
9.3	Ergebnisse	156
9.3.1	Entstehungshintergründe von Kooperationen zur Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen	156
9.3.2	Erfahrungen mit der Zusammenarbeit	158
9.3.3	Wohnungsnotfallsituation und Lebenslage der versorgten Haushalte	160
9.3.4	Umfang der von den beteiligten Wohnungsunternehmen bereitgestellten Wohnungsangebote	162
9.3.5	Bedarfsgerechtigkeit der Wohnungsangebote: Ausstattung und Lage	165
9.3.6	Wohnungssicherung und Probleme in den Mietverhältnissen	166
9.3.6.1	Besondere Vereinbarungen zur Wohnungssicherung	166
9.3.6.2	Risikominderung für die Wohnungsunternehmen	168
9.3.6.3	Probleme in den Mietverhältnissen und Verbleib in den vermittelten Wohnungen	169
9.4	Fazit der Untersuchung	171
10	Literatur- und Quellenverzeichnis	175

1 Fragestellung der Untersuchung und methodisches Vorgehen

1.1 Fragestellung

Generell haben sich in den vergangenen Jahren in Westdeutschland die Chancen für ökonomisch und sozial benachteiligte Haushalte, sich angemessenen und dauerhaft mit Wohnraum versorgen zu können, zunehmend verschlechtert. Das rührt daher, dass auf der einen Seite diese Personengruppe zugenommen hat, vor allem durch anhaltende Arbeitslosigkeit, aber auch durch die Zuwanderung von Ausländern und Aussiedlern in den 1990er Jahren. Auf der anderen Seite hat sich der preiswerte Wohnungsbestand, auf den diese Personengruppe angewiesen ist, in den letzten Jahren durch eine ganze Reihe von Entwicklungen ständig verringert: durch das Auslaufen der Bindungen insbesondere von preiswerten Sozialwohnungen aus den 50er und 60er Jahren, das bei weitem nicht kompensiert werden konnte durch den Bau neuer Sozialwohnungen, zumal die Wohnungsbauförderung stark zurückging; durch die Verbesserung, aber auch Verteuerung von bis dahin preiswerten Altbauwohnungen im privaten Bestand im Zuge umfangreicher Modernisierungen in den letzten 30 Jahren; durch den Verkauf von kommunalen Wohnungsunternehmen u. a. m.

Hinzu kommt, dass die Mieten deutlich stärker gestiegen sind als die Einkommen, was insbesondere bei niedrigen Einkommen zu enormen Mietbelastungen führt. Dabei ist das Wohngeld der Mietentwicklung bei weitem nicht gefolgt, seine Entlastungswirkung ist gegenüber früher deutlich geringer.

Diese Entwicklungen führen dazu, dass sich die Schere zwischen der Nachfrage nach preiswerten Wohnungen und dem Angebot an preiswerten Wohnungen tendenziell immer weiter auftut¹.

Anders als in Zeiten eines allgemeinen Wohnungsmangels, bei dem – wie zuletzt von Ende der 1980er bis in die frühen 1990er Jahre – breite Teile der unteren und mittleren Einkommensgruppen betroffen sind, wird diese partielle „Wohnungsnot“ jedoch kaum öffentlich wahrgenommen. Sie wird überlagert von Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt, die seit Mitte der 1990er Jahre in weiten Teilen Westdeutschlands zu einer allgemeinen Entspannung geführt haben.

Davon haben bis zu einem gewissen Grad auch ökonomisch und sozial Benachteiligte profitiert. Typischerweise bleiben aber in Zeiten entspannter Wohnungsmärkte insbesondere wohnungssuchende Haushalte „übrig“, die der Markt nicht ohne weiteres aufnimmt, weil sie auf Vorbehalte von Vermietern stoßen, und die deshalb in besonderem Maße auf die Hilfe der Kommune bei der Vermittlung einer Wohnung angewiesen sind (sog. „strukturelle“ im Unterschied zur allgemeinen Wohnungsnot). Es handelt sich um Haushalte mit sehr geringen Einkommen, die überwiegend aus Transferleistungen stammen (Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose), und die zudem häufig noch andere soziale Merkmale oder Problemlagen (allein erziehend, kinderreich, ausländischer Herkunft, behindert, psychisch krank, suchtkrank, mit anstehender Entlassung aus einer betreuenden Einrichtung der Jugendhilfe bzw. Wohnungs-

¹ Die Entwicklung von Nachfrage und Angebot im Segment des preiswerten Wohnungsbestands ist u. a. auch Gegenstand der beiden anderen im Rahmen des Verbundprojekts vom Institut Wohnen und Umwelt bearbeiteten Arbeitsschritte „Untersuchung von Rahmenbedingungen der Wohnungsversorgung von ökonomisch und sozial benachteiligten Haushalten“ und „Auswirkungen des Wegfalls von Sozialbindungen und des Verkaufs öffentlicher Wohnungsunternehmen auf die Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte“.

losenhilfe oder aus der Haft, mit Mietschulden aus vorigen Mietverhältnissen usw.) haben. Da diese Haushalte und Personen in der Regel einen besonders dringenden Wohnungsbedarf haben – weil sie wohnungslos sind bzw. vom Verlust ihrer Wohnung unmittelbar bedroht sind oder weil sie in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben –, sind sie zum großen Teil den Zielgruppen des Forschungsverbundes zuzurechnen.

Auch in Ostdeutschland handelt es sich angesichts der großen Anzahl leerstehender Wohnungen² um einen im Allgemeinen entspannten Wohnungsmarkt. Die Konzentration der Leerstände verschiebt sich dabei mit zunehmender Sanierung der Altbaubestände in den Innenstädten hin zu den Plattenbausiedlungen, wobei diese Bestände am ehesten für Abriss und Rückbau vorgesehen sind (vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2004). Diese Entwicklungen führen dazu, dass sich der für die Versorgung der genannten Zielgruppen zur Verfügung stehende preiswerte Wohnungsbestand einerseits durch die mit Mietpreiserhöhungen verbundenen Modernisierungen in den vorhandenen Altbaubeständen und andererseits durch Rückbauprozesse im Rahmen des „Stadtumbau Ost“ zusehends verringert. Die Konzentration der den Angemessenheitskriterien für die Unterbringung der Zielgruppe entsprechenden Wohnungen auf zusammenhängende Plattenbaugebiete führt – wie die Untersuchung in Dresden zeigte – ferner zu Problemen in der Belegung, da hier der Entstehung „sozialer Brennpunkte“ auch durch einen freiwilligen Belegungsverzicht der Kommune vorgebeugt werden soll.

Gleichzeitig treffen einkommensschwache und zusätzlich „problembelastete“ Haushalte hier – wie auch in Westdeutschland – bei der Anmietung von Wohnraum auf zunehmende Vorbehalte der Wohnungsunternehmen.

Der größere Teil der ökonomisch und sozial benachteiligten Haushalte ist nicht auf der Wohnungssuche, sondern (noch) mit Wohnraum versorgt. Aber auch hier nehmen die Probleme zu: Die Wohnungsunternehmen klagen über gestiegene Mietrückstandsquoten und gestiegene Quoten uneinbringbarer Mietforderungen³; insgesamt ist die Zahl der Kündigungen und Räumungsklagen im Steigen begriffen, d. h. die Zahl der vom Wohnungsverlust bedrohten Mietverhältnisse nimmt zu.

Wenn dennoch die Zahl der tatsächlichen Räumungen, d. h. die akute Wohnungslosigkeit, nicht im gleichen Umfang steigt, so ist das zurückzuführen auf die verstärkte Präventionsarbeit der Kommunen. Fachstellen mit umfassender Zuständigkeit für die Wohnungssicherung in Wohnungsnotfällen gibt es zwar längst noch nicht überall, aber vielfach wurde eine ämterübergreifende Zusammenarbeit organisiert, um drohende Wohnungsverluste soweit als möglich zu vermeiden. Dabei ist die Verbesserung der Prävention Ausdruck weiter reichender Veränderungen im Umgang mit Wohnungslosen und anderen Wohnungsnotfällen in den letzten Jahren, die sich insbesondere auch festmachen lassen am sog. Paradigmenwechsel in der Hilfepraxis. Dieser beinhaltet zum einen die Abkehr von Sonderformen, was vielerorts zur Auflösung von Obdachlosenunterkünften bzw. deren Umbau zu regulären Mietwohnungen geführt hat; des weiteren die Einführung des Primats der ambulanten vor der stationären

² zum Umfang siehe Teilbericht zum IWU-Arbeitsschritt 1 („Untersuchung von Rahmenbedingungen der Wohnungsversorgung von ökonomisch und sozial benachteiligten Haushalten“)

³ Siehe dazu exemplarisch die Entwicklung der Mietschulden in den Mitgliedsunternehmen des Verbandes Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. (BBU) in Berlin und im Land Brandenburg in den Jahren 1996 bis 2000 (Saur/Steuer-Waller 2001, S.22 f.).

Hilfe, die soweit als möglich im eigenen Wohnraum erfolgen sollte. Diese zuletzt genannten Entwicklungen sind für das Thema dieser Untersuchung insofern bedeutsam, als sie den Bedarf an preiswertem regulärem Wohnraum für einkommensschwache Nachfrager erhöht haben und angenommen werden kann, dass die an der Wohnraumversorgung besonders benachteiligter Haushalte und Personen beteiligten Akteure sich an diesem erreichten Stand der Fachdebatte orientieren und wohl kaum dahinter zurückfallen werden.

Das Wohnungsversorgungsproblem der Haushalte und Personen, die bei den Kommunen als dringlich wohnungssuchend registriert sind, zeichnet sich dadurch aus, dass es überaus komplex ist: Vielfach sind nicht nur Hilfen beim Zugang zu Wohnraum notwendig, sondern die meisten der besonders schwer zu vermittelnden Haushalte bedürfen nach dem Bezug einer Wohnung der Unterstützung beim Erhalt der Wohnung (laufend oder auch nur sporadisch) und häufig darüber hinaus auch noch bei der Bewältigung sonstiger Probleme, die aus der jeweiligen spezifischen sozialen Situation resultieren. Da die Aufgabenstellung demzufolge sehr vielschichtig ist, kann sie nicht mehr nur von einem Akteur allein bewältigt werden. Entsprechende Problemlösungen lassen sich nur im Zusammenwirken der Akteure realisieren, die für die Wohnraumversorgung dieses Personenkreises zuständig bzw. daran beteiligt sind, wobei jeder Akteur die Kompetenzen, Erfahrungen und Ressourcen aus seinem Funktionssystem einbringen muss:

- die Kommune ihr Know how bei der Verwaltung und Gewährung finanzieller Hilfen für Einkommensschwache (Sozialhilfe, Wohngeld, Mietschuldenübernahme), aber auch ihr sozialarbeiterisches Know how zur begleitenden Unterstützung,
- die Wohnungswirtschaft ihr betriebswirtschaftliches und technisches Know how bei der Bereitstellung und Bewirtschaftung von Wohnungen,
- die Sozialarbeit ihr sozialpädagogisch-sozialarbeiterisches Know-how beim Helfen, d. h. bei der Betreuung und Integration bzw. Reintegration von Personen und Haushalten.

Die Interessenlage der mit der Wohnungsversorgung besonders benachteiligter Haushalte befassten Akteure, die sich nicht aus eigener Kraft mit Wohnraum versorgen können und dabei auf Hilfe angewiesen sind, lässt sich wie folgt umreißen:

Die **Kommunen**, denen im Rahmen der Daseinsvorsorge letztlich die Verantwortung für die Wohnungsversorgung des auf Hilfe angewiesenen Personenkreises obliegt, verfügen in der Regel nicht über eigene Wohnungen und sind deshalb auf die Zusammenarbeit mit den öffentlichen Wohnungsunternehmen angewiesen - zumal eine Unterbringung des fraglichen Personenkreises in Unterkünften vielfach gar nicht mehr möglich ist (s. o.; zu den Belegungsrechten der Kommunen siehe Kap. 2). Die Kommunen haben Interesse an einer angemessenen und dauerhaften Wohnungsversorgung möglichst aller Haushalte, die bei ihrer Wohnungssuche auf Hilfe angewiesen sind – auch von problembelasteten „schwierigen“ Haushalten.

Die öffentlichen **Wohnungsunternehmen** sind Eigentümer derjenigen Wohnungen, die für eine Versorgung des fraglichen Personenkreises vorrangig infrage kommen – gemeint ist der „reglementierte“ Wohnungsbestand, zu dem die öffentlich geförderten, d. h. mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen ebenso gehören wie die nicht (mehr) gebundenen Wohnungen im Eigentum der öffentlichen Wohnungsunternehmen. Auch nach Aufhebung der Gemeinnützigkeit zum 01.01.1990 sind die öffentlichen Wohnungsunternehmen in ihren Satzungen weiterhin sozialen Zielen verpflichtet. Dazu zählen gerade auch die „... speziellen Aufgabenbereiche, ... die sich aus der Versorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen und

‚Problemmieter‘ ergeben, und deren Marktstellung und Versorgung besonderer Unterstützung bedarf“ (Kühne-Büning/Heuer 1994, S. 87). Insbesondere die kommunalen Wohnungsunternehmen sehen sich dem Erwartungsdruck von Seiten der Kommunen konfrontiert, diesen Verpflichtungen – besser – nachzukommen und ausreichend preiswerten Wohnraum für schwer zu vermittelnde Haushalte bereitzustellen.

Trotz des sozialen Auftrags müssen die öffentlichen Wohnungsunternehmen unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten daran interessiert sein, möglichst wenig Verluste bei der Bewirtschaftung zu machen – was am ehesten gelingt bei der Vermietung von Wohnungen an Mieter, die ihre Miete pünktlich zahlen bzw. deren Mietzahlungen gesichert sind und die ihren aus der Hausordnung erwachsenden Verpflichtungen zuverlässig nachkommen. Die kommunalen Wohnungsunternehmen führen an, dass die betriebswirtschaftlichen Ziele bei der Bewirtschaftung mit den sozialen Zielen nach Aufhebung der Gemeinnützigkeit noch stärker in Konflikt geraten seien, da die Kommunen seitdem höhere Gewinnerwartungen an ihre kommunalen Wohnungsunternehmen richteten, während gleichzeitig die Probleme bei der Bewirtschaftung durch das Anwachsen der Mietrückstände erheblich zugenommen hätten (s. o.). Als Reaktion auf diese Entwicklung stellen sich die Wohnungsunternehmen mehr und mehr den steigenden sozialen Anforderungen in ihren Beständen, indem sie die Vermietung mit mehr Kundennähe ausüben und ihre Mieterbetreuung intensivieren – sei es durch die Einstellung von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, sei es durch die Kooperation mit externen Sozialdienstleistern aus der freien Wohlfahrtspflege.

Die **freien Träger der Wohlfahrtspflege** sind ebenso wie die Kommunen daran interessiert, dass die öffentlichen Wohnungsunternehmen ausreichend preiswerten Wohnraum für ihre Klientel bereit stellen, damit diese aus betreuenden Einrichtungen in die Selbstständigkeit entlassen werden können, wenn der stationäre Hilfeprozess abgeschlossen ist. Wenn das nicht der Fall ist, wird das Ergebnis der sozialarbeiterischen Hilfen in Frage gestellt, und die Plätze in den Einrichtungen werden blockiert. Im Übrigen haben sich etliche freie Träger der Wohlfahrtspflege in den vergangenen Jahren soweit professionalisiert, dass sie in sozialen Wohnprojekten auch selbst als Anbieter von regulärem Wohnraum für besondere Bedarfsgruppen insbesondere aus dem Kreis ihrer Klientel fungieren und/oder in der Lage sind, im Auftrag von Wohnungsunternehmen die Mieterbetreuung bei gefährdeten Mietverhältnissen zu übernehmen, um Wohnungsverlust zu vermeiden.

Was Veltmann/Hayner (2003, S. 213) im Hinblick auf die Interessenlage der maßgeblichen Akteure hinsichtlich einer Zusammenarbeit zur Vermeidung von Wohnungsverlusten feststellen, trifft gleichermaßen zu auf die Zusammenarbeit bei der Wohnungsvermittlung: „Es besteht zwischen diesen Akteuren eine ausreichend große Interessen-Schnittmenge, das heißt sowohl Hilfeerbringer, Sozialhilfeträger und Vermieter haben – aus unterschiedlichen Beweggründen – ein gemeinsames Interesse an der Verhinderung von Wohnungsverlusten. Es bestehen aber auch bei jedem Akteur zentrifugale Interessen, die gegen eine Zusammenarbeit mit den jeweils anderen Partnern wirken. Die Kräfteverhältnisse zwischen diesen internen Interessen der jeweiligen Akteure werden durch die Rahmenbedingungen wesentlich bestimmt, mit denen jeder Akteur auf jeweils spezifische Weise konfrontiert ist (z. B. Wohnungsmarktlage, politische Vorgaben, Finanzierung freier Träger“.

Dass und wie die maßgeblichen Akteure zur Lösung des komplexen Problems: Wohnungsversorgung besonderer Bedarfsgruppen mit Unterstützungsbedarf (dennoch) zusammenkommen können, konnte anhand von elf beispielhaften Wohnbauprojekten zur „**Dauerhaften**

Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus gezeigt werden. Projekte dieser Art waren vielerorts von Trägern der freien und öffentlichen Obdachlosen- bzw. Wohnungslosenhilfe als Reaktion auf die enormen Engpässe bei der Wohnungsversorgung insbesondere ihrer Klientel Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre initiiert worden. Fünf der seinerzeit als Modellvorhaben für die Untersuchung ausgewählten Beispiele wurden in Kooperation entweder eines Sozialträgers und eines Wohnungsunternehmens oder einer Kommune und eines Wohnungsunternehmens durchgeführt; die übrigen sechs Projekte wurden von einem einzigen Träger initiiert und durchgeführt, wobei es sich um drei Sozialträger, zwei soziale Bauträger und eine Kommune handelte.

Mit der Begleitforschung war das Institut Wohnen und Umwelt beauftragt worden. Nachdem in einer Erstuntersuchung (durchgeführt 1994 bis 1997; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1998) Entstehungshintergründe, Trägerformen und -konstruktionen sowie Finanzierung der Bauvorhaben im Vordergrund gestanden hatten, wurden in einer Nachuntersuchung gut zwei Jahre nach Abschluss der Erstuntersuchung (durchgeführt 1999 bis 2001; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2003) die längerfristigen Wirkungen dieser zielgruppenspezifischen Wohnangebote evaluiert.

Unter der – in den Modellprojekten geschaffenen – Voraussetzung, dass der Zielgruppe der Zugang zu regulärem Wohnraum ermöglicht wurde und die Stabilisierung der Mietverhältnisse durch eine sozialorientierte Wohnungsverwaltung sowie bei Bedarf durch wohnbegleitende Hilfen unterstützt wurde, verliefen die Wohnprojekte im Großen und Ganzen erfolgreich:

Insgesamt wurden 239 Mietverhältnisse (in 184 speziell für die Zielgruppen geschaffenen Wohnungen) begründet. Gut zwei Drittel der Haushalte waren zuvor von Wohnungslosigkeit akut betroffen und überwiegend in einer Einrichtung untergebracht; rund ein Fünftel war von Wohnungslosigkeit bedroht und die übrigen 10 % hatten in unzumutbaren Wohnverhältnissen gelebt. 91 % der Mietverhältnisse konnten gehalten werden, d. h. sie wurden von Seiten des Vermieters weder aufgekündigt noch mussten sie aufgegeben werden, weil die Voraussetzungen für eine selbständige Haushaltsführung nicht gegeben waren. Zum Zeitpunkt der Nachuntersuchung bestand die Mieterschaft noch zu 74 % aus Erstbeziehern, wobei die Wohndauer bis dahin bei der Mehrzahl mehr als vier Jahre, bei mehr als einem Drittel sogar mehr als fünf Jahre betrug. 21 % der Haushalte, denen eine Wohnung in einem der Wohnprojekte vermittelt worden war, waren freiwillig ausgezogen und hatten vermutlich überwiegend wieder eine Normalwohnung bezogen.

Bei der Hälfte der Haushalte waren zwar keine Probleme im Mietverhältnis aufgetreten; sie hatten aber zu mehr als der Hälfte (59 %) soziale Unterstützung in einem nennenswerten Umfang erhalten, um das Auftreten von Problemen und damit eine Gefährdung der Mietverhältnisse zu verhindern. Bei der anderen Hälfte der Haushalte waren Probleme im Mietverhältnis aufgetreten, wobei Probleme mit der Entrichtung des Mietzinses an vorderster Stelle standen (76 %) und in zwei Drittel der Fälle auch auf diese beschränkt waren. Dabei waren die Probleme bei der überwiegenden Zahl der Haushalte zwar wiederholt und nicht nur einmalig aufgetreten; es überwogen aber die Haushalte, bei denen die Probleme „nur“ hin und wieder/sporadisch aufgetreten waren gegenüber den Haushalten, bei denen sie „chronisch“ waren (2/3 zu 1/3). Dabei hatten Haushalte mit Problemen im Mietverhältnis zu einem noch höheren Anteil soziale Unterstützung in einem nennenswerten Umfang erhalten als die Haushalte ohne Probleme in den Mietverhältnissen (85 % aller Haushalte mit Problemen).

Somit entsprachen die Ergebnisse dieser Untersuchung Erfahrungen, die auch sonst bei der Vermietung von Wohnungen an Wohnungsnotfälle gemacht wurden: nicht jeder Wohnungs-

notfall wird zum "Problemmieter" und nicht jeder vormals Wohnungslose ist per se betreuungsbedürftig. Die Untersuchung kam zu der Einschätzung, dass etwa ein Drittel der Haushalte auch weiterhin ohne besondere Betreuung auskommen dürfte, dass aber vermutlich zwei Drittel der Mieterschaft punktuell, periodisch oder auch dauernd auf wohnbegleitende Unterstützung angewiesen bleiben.

Im Hinblick auf die „Mietfähigkeit“ kam die Untersuchung des weiteren zu dem Schluss, dass gut zwei Drittel der ehemals Wohnungslosen auch im regulären Mietwohnungsbestand von Wohnungsunternehmen untergebracht werden könnten, vorausgesetzt, die genannten unterstützenden Rahmenbedingungen sind gewährleistet. Bei einem knappen Drittel der Mieter und Mieterinnen der untersuchten Wohnprojekte war allerdings davon auszugehen, dass sie unter regulären Vermietungsbedingungen wohl kaum in der Lage gewesen wären, ihre Wohnung so lange zu halten, da hier insbesondere bei den Wohnprojekten in der Verantwortung von sozialen Trägern oder sozialen Bauträgern Vermietung und Betreuung besonders eng verzahnt sind. Dies ist unter „ganz normalen“ Vermietungsbedingungen bei großen öffentlichen Wohnungsunternehmen nicht der Fall.

Folgerichtig wurde aus der Untersuchung zum einen der Schluss gezogen, dass zielgruppenorientierte Wohn(bau)projekte der untersuchten Art mit einer besonders engen Verzahnung von Wohnraumversorgung und Betreuung und intensiver sozialpädagogischer Begleitung auch weiterhin – vielleicht sogar verstärkt – ihre Berechtigung zur Versorgung eng gefasster Bedarfsgruppen unter den Wohnungsnotfällen haben: etwa im Zusammenhang mit der Umstrukturierung stationärer Einrichtungen oder bei der Umwandlung von Obdachlosenunterkünften oder wenn etwa die Wohnraumversorgung mit baulicher Selbsthilfe oder Beschäftigungsmaßnahmen verknüpft werden soll u. a. m. Und es wurde gefordert, dass Träger, die diese Aufgabe übernehmen, bei der Erstellung und Bewirtschaftung der Wohnbauprojekte angemessen öffentlich unterstützt werden müssen.

Auf der anderen Seite legten die Ergebnisse der Untersuchung den Schluss nahe, dass der Großteil der ehemals Wohnungslosen und anderen Wohnungsnotfällen nicht auf besondere Formen der Wohnraumversorgung angewiesen ist, sondern unter entsprechenden Voraussetzungen (sozial orientierte Vermietung und wohnergänzende Hilfen) im regulären Bestand der Wohnungsunternehmen untergebracht werden kann und auch muss, weil nur so die dringend erforderlichen Mengeneffekte erzielt werden können. Bislang erfolgt die breitere Umsetzung einer solchen zielgruppenadäquaten Wohnungsversorgung und Vermietung, die nur im Zusammenwirken von Kommune, Wohnungsunternehmen und freien Trägern gelingen kann, noch nicht im erforderlichen Umfang – das hatte auch die InWIS-Untersuchung „Wohnraumbeschaffung durch Kooperation“ gezeigt (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2000). Nach den Ergebnissen einer zwischen Oktober und Dezember 1997 durchgeführten flächendeckenden Umfrage ist die Wohnungswirtschaft im Allgemeinen nur schwer für verbindliche Formen der Kooperation zu gewinnen, da sie wirtschaftliche Risiken befürchtet, die seinerzeit aber nur von 10 % der befragten Kommunen übernommen worden waren. Die Untersuchung kam weiterhin zu dem Ergebnis, dass die Kommunen überwiegend als Kooperationspartner noch zu wenig „qualifiziert“ sind, da verwaltungsintern Kompetenzen und Zuständigkeiten zur Bearbeitung der in Frage stehenden Aufgabe zu wenig gebündelt sind (Fachstellen waren bis dahin nur in jeder fünften der in die Untersuchung einbezogenen Kommunen eingerichtet worden). Schließlich zeigte sich, dass freie Träger nur unzureichend in die Kooperation einbezogen waren und dass die bereits praktizierten Kooperationen bei der Unterbringung „schwer zu vermittelnder Haushalte“ an ihre Grenzen stießen.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung sollte deshalb anhand beispielhafter Vorgehensweisen untersucht werden, wie Kommunen, Wohnungsunternehmen und ggf. freie Träger der Wohlfahrtspflege auf kommunaler Ebene (d. h. nicht beschränkt auf einzelne Wohnbauprojekte) bei der Integration von Haushalten und Personen mit besonderen Zugangsproblemen in den allgemeinen Wohnungsmarkt kooperieren, welche Probleme bei der Umsetzung auftreten und welche Erfolge die Handlungsansätze bei der Versorgung des fraglichen Personenkreises mit Wohnraum zeitigen. Ziel der Untersuchung ist es, Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen und damit diejenigen Kommunen, die solche Ansätze bereits praktizieren, bei der Weiterentwicklung der Kooperationsansätze zu unterstützen und weitere Kommunen zu solchen Vorgehensweisen zu ermutigen.

1.2 Methodisches Vorgehen

Entsprechend der Fragestellung galt es zunächst, bereits praktizierte Kooperationen zwischen Kommunen, Wohnungsunternehmen (WU) und ggf. freien Trägern der Wohlfahrtspflege zur Wohnungsversorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt mit einem möglichst innovativen Profil ausfindig zu machen. Für die Untersuchung wurde nach Fallbeispielen gesucht, die folgende Voraussetzungen erfüllen sollten:

- (wegen der höheren Verbindlichkeit) formalisierte Zusammenarbeit von Kommunen und Wohnungsunternehmen, ggf. unter Einbeziehung freier Träger, auf der Basis eines Kooperationsvertrags bzw. einer Kooperationsvereinbarung,
- klar definierter Verpflichtungsumfang für die von den Wohnungsunternehmen bereitzustellenden Wohnungen,
- Vermittlung von – hinsichtlich Ausstattung, Größe und Miete – bedarfsgerechtem Wohnraum,
- Vermittlung in reguläre Mietverhältnisse mit Hauptmietvertrag; u. U. vorgeschaltetes „Probewohnen“ sollte nur akzeptabel sein bei einem von vornherein zeitlich festgelegten Übergang in ein reguläres Mietverhältnis,
- Sicherstellung ausreichender Unterstützung der vermittelten Haushalte beim Erhalt des Wohnraums (Wohnungssicherung, weitergehende soziale Betreuung bei Bedarf),
- Risikoentlastung der beteiligten Wohnungsunternehmen bei der Bewirtschaftung (Garantien, Gewährleistungen).

Zudem sollten die bislang durch die kooperativen Vorgehensweisen geschaffenen Belegungsmöglichkeiten einen „nennenswerten“ Umfang haben und nicht nur eine Marginalie darstellen. Und es wurde eine konsequente, engagierte Umsetzung der Vereinbarung bzw. des Vertrags bislang und erkennbar auch künftig erwartet.

Schließlich sollten die Handlungsprogramme eine Mindestlaufzeit von drei Jahren nicht unterschreiten. Deshalb kamen für die Untersuchung keine Kooperationen in Frage, die nach den §§ 14 und 15 des neuen Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) abgeschlossen wurden, da das Gesetz erst zum 01.01.2002 in Kraft getreten war.

Hinweise für die Recherche geeigneter Fallbeispiele erhielten wir aus der InWIS-Kooperationsstudie und Nachfragen bei den Autorinnen und Autoren der Studie, durch Erkundigungen im Kreis von Fachkollegen und -kolleginnen, auch innerhalb des Forschungs-

verbundes, und bei Partnern und Partnerinnen im ehemaligen ExWost-Forschungsfeld „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ sowie aus der Fachliteratur. Außerdem wurden die vom Partnerinstitut GISS bereits zu einem frühen Zeitpunkt festgelegten Untersuchungsstandorte darauf hin überprüft, inwieweit sie auch für die Untersuchung kooperativer Vorgehensweisen in Frage kamen, da von der Durchführung mehrerer Teiluntersuchungen am gleichen Standorten Synergieeffekte erwartet wurden. Als gemeinsamer Fallstudienstandort fand sich schließlich Berlin, das mit seinem „Klassiker“, dem bereits seit vielen Jahren bestehenden „Geschützten Marktsegment“, in jedem Fall von vornherein zu den Favoriten gezählt hatte.

Die Recherche nahm bedeutend mehr Zeit in Anspruch als ursprünglich geplant. Das lag zum einen daran, dass die von uns formulierten Anforderungen in der Praxis nicht ohne Weiteres vorzufinden waren. Außerdem musste neben der inhaltlichen Eignung der Handlungsprogramme auch die Mitwirkungsbereitschaft und -möglichkeit der jeweiligen Kooperationspartner und -partnerinnen gegeben sein. Eine Reihe von recherchierten Standorten – insbesondere in Ostdeutschland – kam für die Untersuchung nicht in Frage, da die Voraussetzungen für eine ausreichende Mitwirkung wegen personeller Engpässe nicht gegeben waren. Ein Fallbeispiel war bereits bereit und als geeignet in die Untersuchung aufgenommen worden, schied dann aber nach längerem Hin und Her mangels personeller Kapazitäten für eine Mitwirkung aus (Braunschweig).

Insgesamt wurden Kooperationen in 18 Städten recherchiert (darunter sechs Ostbeispiele)⁴, in sieben Kommunen durch Gespräche vor Ort. Die Ergebnisse dieser Recherchen sind als allgemeiner Erfahrungshintergrund über Stand und Praxis spezifischer Versorgungsansätze in die Untersuchung eingegangen. In die vertiefte Untersuchung einbezogen wurden schließlich die folgenden drei Fallbeispiele: Berlin, Wiesbaden und Dresden. Auch hier mussten letztlich einige Abstriche gemacht werden, da nicht jedes Fallbeispiel unsere eingangs formulierten Anforderungen durchgehend erfüllt (darauf wird in den einzelnen Kapiteln eingegangen).

Auch die Bearbeitung der Fallbeispiele erwies sich als wesentlich aufwändiger als erwartet. Das lag daran, dass Verlauf und Ergebnis der kooperativen Anstrengungen in der Regel nicht dokumentiert sind. Deshalb konnten Entstehung, Umsetzung und Entwicklung der zum Teil schon seit vielen Jahren bestehenden Handlungsprogramme überwiegend nur durch das Einholen von Auskünften der zahlreichen Beteiligten rekonstruiert werden: in Vor-Ort-Gesprächen und ergänzend dazu in zahlreichen Telefonaten und durch intensiven Austausch auf elektronischem Weg. Da auch die Versorgungswirkungen der durch die kooperativen Anstrengungen zustande gekommenen Mietverhältnisse gar nicht bzw. nicht systematisch aufbereitet und überprüft werden, stehen die für eine Evaluierung der Handlungsprogramme erforderlichen Daten – Angaben zum Wohnungsbedarf und zu den vermittelten Wohnungen (Ausstattung, Größe, Miete, Status als gebunden/nicht mehr gebunden), Angaben zu den versorgten Haushalten (Wohnungsnotsituation bei Einzug, soziökonomische Situation, besondere Problemlagen), Entwicklung der Mietverhältnisse und Inanspruchnahme

⁴ West: Berlin, Bielefeld, Braunschweig, Bremen, Duisburg, Freiburg/Br., Mannheim, München, Nürnberg, Stuttgart, Wetzlar; Wiesbaden. Ost: Chemnitz, Dresden, Leipzig, Rostock, Schwerin, Zwickau.

von Beratung und Betreuung zum Erhalt der Wohnung – nur sehr unzureichend zur Verfügung.

Schließlich fanden sich zwei Fallstudienstandorte – Berlin und Dresden – mit einer vergleichsweise guten datenmäßigen Ausgangslage und/bzw. der notwendigen Mitwirkungsbereitschaft derjenigen Akteure, die für die Erfassung von Angaben zu den im Rahmen kooperativer Vorgehensweisen in Wohnungen vermittelten Haushalten zuständig sind. Allerdings erwies es sich für uns als Außenstehende als sehr mühsam, die Anforderungen an eine Analyse der Versorgungswirkungen der Handlungsprogramme abzugleichen mit der konkreten Datenlage vor Ort und in enger Abstimmung mit den Partnern ein realistisches, praktikables Auswertungsprogramm zu erarbeiten und dessen Durchführung zu betreuen.

Im Folgenden wird das Vorgehen bei der Datenanalyse an den Fallstudienstandorten Berlin und Dresden beschrieben.

In **Berlin** hat die bei der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (SenGesSoz) zur Abwicklung des „**Geschützten Marktsegments**“ (GM) eingerichtete Zentrale Koordination (ZeKo) seit Einführung dieses Programms eine Reihe von Daten zur sozioökonomischen Situation der mit Wohnraum versorgten Haushalte, zu den vermittelten Wohnungen, zu den gemeldeten Problemen in den Mietverhältnissen und zu den Kostenerstattungen elektronisch erfasst. Allerdings wurde nur ein Teil der Angaben in den Formblättern, die bei der Abwicklung der Vermittlungsvorgänge benutzt werden, auch auf EDV übertragen. Da die ZeKo für die gesamte Laufzeit des GM bislang nur Auswertungen zur Erfüllung des Kontingents sowie zu den Kostenerstattungen vorgenommen hat, wurden im Rahmen dieser Untersuchung eine Reihe weiterer, für eine Beurteilung der Ergebnisse des Programms relevanter Merkmale ausgewertet. Die Auswertungen wurden nach Vorgaben des IWU (Auswertungsprogramm) und in enger Abstimmung und mit Hilfe der ZeKo durchgeführt⁵.

Die Auswertung der im Laufe von zehn Jahren (1994 bis 2003) angefallenen Daten mit insgesamt 9.560 Datensätzen (= in Wohnraum vermittelte Haushalte) aus dem Verwaltungsvollzug war angesichts der zweimaligen Änderung des Kooperationsvertrags „Geschütztes Marktsegment“ (KV GM), der zum 01.01.2001 durchgeführten Bezirksreform, einer Umstellung der EDV-Erfassung zum 01.01.2002 und Unterschieden in der Handhabung der Eingaben im Laufe der Jahre außerordentlich schwierig und aufwändig. Hinzu kommt, dass die Daten z.T. nur lückenhaft erfasst sind bzw. erfasst werden konnten, da die ZeKo auf die Informationsübermittlung von Bezirken und Wohnungsunternehmen angewiesen ist.

Stichtag unserer Auswertung war der 28.02.04. Da bei der ZeKo das Programmjahr 2003 erst am 31.03.04 als abgeschlossen galt, können sich die Zahlen für das Jahr 2003 noch geringfügig erhöht haben. Darauf wird in den nachfolgenden Tabellen und im Text nicht noch einmal gesondert hingewiesen.

In **Dresden** konnte für eine Analyse der Versorgungswirkungen die Gruppe der „Obdachlosen und Gefährdeten“ als eine der Teilgruppen vertiefend betrachtet werden, die über den **Kooperationsvertrag nach dem Sächsischen Belegungsrechtsgesetz** (SächsBelG) mit Wohnraum versorgt werden. Zu den „Obdachlosen und Gefährdeten“ gehören laut Definition

⁵ Mit den rechnerischen Arbeiten wurde die Firma BITEF GmbH Berlin im Rahmen eines Werkvertrags vom Institut Wohnen und Umwelt beauftragt.

der Dresdner Stadtverwaltung Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte. Eine weitere Spezifizierung erfolgt in Haftentlassene, von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen Bedrohte, gefährdete Frauen sowie familiengelöste Jugendliche in Erziehungshilfemaßnahmen, die aber grundsätzlich einer der beiden genannten Hauptgruppen zuzuordnen sind. Damit entspricht diese Teilgruppe den Zielgruppen des Forschungsverbundes.

Eine vollständige Betrachtung dieser Teilgruppe über den gesamten Zeitraum seit Inkrafttreten des Kooperationsvertrages im Jahr 1996 konnte aus mehreren, im folgenden genannten Gründen nicht realisiert werden: Die Organisationsstruktur der Stadtverwaltung Dresden sieht keine zentrale Erfassung von Daten der über den Kooperationsvertrag versorgten Haushalte vor. Haushaltsbezogene Daten über die Teilgruppe liegen in zwei verschiedenen Ressorts innerhalb der Stadtverwaltung vor: Die für die Vermittlung zuständige Abteilung Wohnen des Sozialamtes erfasst die den Vermittlungsvorgang betreffenden Daten. Weiterführende Informationen über die interessierenden besonderen Problemkonstellationen der vermittelten Haushalte einerseits und über die wohnungssichernden Maßnahmen und Unterstützungsleistungen nach der Wohnungsvermittlung andererseits besitzt das Sachgebiet „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ (SG HzÜ) des Sozialamtes, jedoch nur von den im Sachgebiet bekannten Klientinnen und Klienten. Dort werden Handakten über die Haushalte geführt, die nur teilweise – zum Zwecke der amtlichen Obdachlosenstatistik – elektronisch erfasst werden. Bestimmte uns interessierende Sachverhalte werden dagegen nicht edv-mäßig aufbereitet. Erschwerend kam hinzu, dass die in den beiden Ressorts genutzten Datenerfassungssysteme nicht kompatibel sind. Die Möglichkeit des Zusammenspielens beider Datensätze wurde geprüft, erwies sich jedoch als technisch nicht realisierbar.

Daraufhin wurde mit der Stadtverwaltung Dresden vereinbart, dass in Zusammenarbeit der beiden genannten Ressorts eine Handaktenauswertung erfolgen sollte, die jedoch auf die Jahre 2001 und 2002 beschränkt werden musste. Die Beschränkung auf die vorliegenden beiden Jahrgänge war einerseits aufwandbedingt, andererseits werden die Daten in der Vermittlungsstelle nach erfolgreicher Vermittlung nur zeitlich begrenzt aufbewahrt, so dass weiter zurück liegende Jahrgänge für eine Auswertung nicht mehr verfügbar waren.

Nach Festlegung des Untersuchungszeitraumes auf die Jahrgänge 2001 und 2002 extrahierte die Abteilung Wohnen die Teilgruppe „Obdachlose und Gefährdete“ anhand der ihr zur Verfügung stehenden Daten und übermittelte diese an das SG HzÜ, welches diese Daten mit den ihm vorliegenden Handakten abglich und nach einem vom IWU entwickelten und mit dem SG HzÜ abgesprochenen Schema um weitere Angaben ergänzte. Darüber hinaus fragte die Abteilung Wohnen im IV. Quartal 2003 beim Einwohnermeldeamt den Verbleib der betreffenden Haushalte ab.

Insgesamt konnten auf diese Weise 304 Haushalte in die Analyse der Versorgungswirkungen einbezogen werden. Das sind etwa zwei Drittel aller Haushalte der besonderen Bedarfsgruppe „Obdachlose und Gefährdete“, die über die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle in den Jahren 2001 und 2002 mit Wohnraum versorgt wurden. In zwei Fällen fehlte die Angabe des Vermittlungsjahres, so dass diese zwar in die Gesamtbetrachtung einfließen, in den jahresweisen Darstellungen jedoch fehlen.

Tab. 1.1: Datenauswertung Dresden: Die untersuchte Teilgruppe

Bedarfsgruppe „Obdachlose und Gefährdete“	2001		2002		gesamt	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Vermittelte Haushalte gesamt	278	100	193	100	471	100
davon in die Untersuchung einbezogen	173	62,2	129	66,8	304	64,5

Die Versorgungswirkungen des dritten in die Untersuchung einbezogenen kooperativen Vorgehens – des „**Regiestellenkonzepts**“ in **Wiesbaden** – wurden soweit möglich anhand vorliegender Statistiken ermittelt. Dazu gehörten vor allem die Geschäftsberichte der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle und – sofern vorhanden – Erfahrungsberichte einzelner Regiestellen.

Das Ergebnis der Recherchen und Auswertungen zu den drei **Fallstudien** wurde in Form von Fallbeschreibungen dokumentiert, die laufend fortgeschrieben und den Gesprächspartnern in den Fallstudienstandorten zur kritischen Durchsicht vorgelegt wurden⁶. Die Fallbeschreibungen waren im Hinblick auf die vergleichende Analyse einheitlich gegliedert nach den zur Beschreibung und Bewertung der Handlungsprogramme relevanten Aspekten, denen auch die Gliederung dieses Berichts folgt:

- Zielgruppen
- Umfang der bereitzustellenden Wohnungsangebote der Wohnungsunternehmen
- Qualität der bereitzustellenden Wohnungsangebote
- Wohnungsvermittlung
- Wohnungssicherung
- Schadensregulierung.

Bei der Untersuchung der Wirkungen der Programme wurde unterschieden zwischen dem Konzept bzw. den Intentionen des jeweiligen Handlungsprogramms, d. h. den vertraglichen Regelungen bzw. den verbindlichen Absprachen, und der „Umsetzung“, d. h. der Organisation der Zusammenarbeit und der Abläufe. Diese Unterscheidung ist wichtig, da davon auszugehen ist, dass die Art der Umsetzung der Vereinbarungen bzw. Absprachen Konsequenzen für das Ergebnis hat. Die „Ergebnisse“ des Handlungsprogramms sind einerseits mehr qualitativer Art und basieren auf den Erfahrungen und Einschätzungen der von uns befragten Experten und Expertinnen, andererseits quantitativ belegt, was insbesondere die Ergebnisse der von uns durchgeführten Datenauswertungen zu den Versorgungswirkungen an den genannten beiden Fallstudienstandorten betrifft. Dementsprechend ist die Darstellung in den nachfolgenden Kapiteln gegliedert nach „Konzepte und Umsetzung“ und „Erfahrungen und Ergebnisse“.

Die Fallstudien wurden unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen im Zeitraum Dezember 2002 bis März 2005 durchgeführt.

⁶ Die Fallbeschreibung zum „Geschützten Marktsegment“ in Berlin wurde auf der Website des Forschungsbundes allgemein zugänglich gemacht; die Fallbeschreibungen zu den kooperativen Vorgehen in Wiesbaden und Dresden wurden nur für die internen Zwecke der Untersuchung verwendet.

2 Entstehung und Entwicklung sowie Ziele und Rahmenbedingungen kooperativer Handlungsansätze zur Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Wohnraum

2.1 Entstehung und Entwicklung kooperativer Handlungsansätze

2.1.1 Kommunale Verfügungsmöglichkeiten über Wohnraum – Ausgestaltung der Belegrechte an öffentlich geförderten Wohnungen

In Abschnitt 1.1 wurde bereits ausgeführt, dass die Kommunen im Rahmen der Daseinsvorsorge die Aufgabe haben, Haushalte und Personen bei der Wohnungsversorgung zu unterstützen, die dabei auf Hilfe angewiesen sind. Da sie aber nur in den seltensten Fällen über eigenen, kommunalen Wohnraum verfügen, ergibt sich hier die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit den öffentlichen, insbesondere den kommunalen Wohnungsunternehmen.

Die Zielgruppen des Forschungsverbundes sind in besonderem Maße auf Sozialwohnungen angewiesen, aber der Zugang stellt sich nicht „automatisch“ ein. Bei der Vermietung öffentlich geförderter Wohnungen ist der Vermieter/ die Vermieterin in seiner Vertragsfreiheit zwar eingeschränkt:

- zum einen bezüglich der Mietpreisgestaltung und
- zum anderen bei der Auswahl seines zukünftigen Vertragspartners, denn einen Anspruch auf Sozialwohnungen haben nur Wohnungssuchende, die aufgrund ihres Einkommens berechtigt sind, im öffentlich geförderten Wohnungsbau zu wohnen (Wohnberechtigungsschein).

Diese reine Belegungsbindung eröffnet einer Kommune aber noch nicht die Möglichkeit, bei ihr registrierte dringlich Wohnungssuchende mit einer öffentlich geförderten Wohnung zu versorgen. Diese Möglichkeit hat die Kommune nur, wenn an einer öffentlich geförderten Wohnung ein Belegungsrecht zugunsten der Stadt besteht, das als Auflage an die Gewährung der Förderung geknüpft wurde. Das ist bei der überwiegenden Mehrzahl der Sozialwohnungen aber nicht der Fall.

Wenn ein kommunales Belegungsrecht besteht, dann ist es in der Regel so ausgestaltet, dass die Kommune dem Vermieter mindestens drei Wohnungssuchende zur Auswahl benennt, unter denen der Vermieter/die Vermieterin frei wählen kann (Benennungsrecht/Dreier-Vorschlag). Das kommunale Belegungsrecht kann aber auch derart ausgestaltet sein, dass die zuständige Behörde dem Vermieter nur einen einzigen wohnberechtigten Wohnungssuchenden zuweist (Besetzungsrecht/Einer-Vorschlag).

Immer dann, wenn der Wohnungsmarkt sich anspannt, d. h. das Missverhältnis zwischen Wohnungsangebot und -nachfrage zunimmt und den Kommunen die Versorgung der bei ihr registrierten Wohnungssuchenden nicht mehr ausreichend gelingt, setzen Bestrebungen ein, den Einfluss der zuständigen Stellen auf die Belegung von Sozialwohnungen zu verstärken. Das hat dann zur Folge, dass die Kommunen auf mehr Verbindlichkeit in der Zusammenar-

beit mit den örtlich tätigen Wohnungsunternehmen drängen, was am ehesten durch vertragliche Regelungen gelingt⁷.

So sind einige der bei der Suche nach geeigneten Fallbeispielen bekannt gewordenen Kooperationen im Zusammenhang mit den Möglichkeiten zustande gekommen, die der § 5a Wohnungsbindungsgesetz (WoBindG) bei angespannten Wohnungsmärkten bietet. Das WoBindG eröffnet den Ländern die Möglichkeit, durch Rechtsverordnung Gebiete mit erhöhtem Wohnungsbedarf festzulegen, in denen dann freierwerdende Sozialwohnungen nur Wohnungssuchenden überlassen werden dürfen, die von der zuständigen kommunalen Stelle benannt worden sind (Dreier-Vorschlag). Unter diesen Bedingungen ist der Spielraum der Wohnungsunternehmen eingeschränkt, Sozialmieter selbst auswählen zu können. Da die Wohnungsunternehmen aber in hohem Maße daran interessiert sind, die Belegung ihrer Sozialwohnungen in der eigenen Regie zu behalten, sind sie bereit, sich in Kooperationsverträgen bzw. -vereinbarungen (KV) zu verpflichten⁸, an der Sicherstellung des Wohnungsversorgungsauftrags der Kommune mitzuwirken und insbesondere auch Wohnungsnotfälle unterzubringen, wenn entweder vom Erlass einer solchen Verordnung ganz abgesehen wird⁹ oder wenn der Vollzug einer bereits erlassenen Landesverordnung ausgesetzt wird¹⁰.

Mit der fortgesetzten Abnahme des Sozialwohnungsbestandes durch das Auslaufen von Bindungen nach Rückzahlung der öffentlichen Darlehen verliert dieses Instrument zunehmend an Wirksamkeit. Auf die **nicht (mehr) gebundenen Bestände**, deren Zahl in dem gleichen Maße zunimmt, in dem die Zahl der gebundenen Wohnungen abnimmt, bekommen die Kommunen allerdings über die Festlegung von „Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf“ nach § 5a WoBindG keinen Zugriff. Diese Bestände können aber als „Verfügungsmasse“ in Kooperationsverträge einbezogen werden, wie das Beispiel der Kooperationsverträge „Dringlichkeiten“ und „Geschütztes Marktsegment“ in Berlin zeigt (siehe den nachfolgenden Abschnitt 2.1.2) oder gesondert über eine „Belegungsvereinbarung“ der Belegung durch die Kommune zugänglich gemacht werden, wie das Fallbeispiel Wiesbaden zeigt (siehe Abschnitt 2.1.3).

Im Folgenden werden die Entstehungshintergründe der drei in die Untersuchung einbezogenen Kooperationen zur Wohnraumversorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt und deren Entwicklung bis heute aufgezeigt. Die beiden untersuchten formal basierten Kooperationen sind nicht im Kontext von § 5a WoBindG entstanden, sondern als vertragsbasierte Kooperation zur besseren Nutzung vorhandener kommunaler Belegungsrechte gemäß § 4 Abs. 4 WoBindG (Berlin) bzw. den für die ostdeutschen Bundesländer geltenden Belegungsbindungsgesetzen zur Festlegung und Ausübung kommunaler Belegungsrechte (Dresden; siehe Abschnitt 2.1.4). Beim dritten Fallbeispiel handelt es sich um eine nicht vertragsbasierte Kooperation, die aber dennoch unter den beteiligten Akteuren als verbindlich angesehen wird (Wiesbaden).

⁷ Allerdings zeigt eines der von uns untersuchten Fallbeispiele (Wiesbaden), dass eine verbindliche Zusammenarbeit auch ohne vertragliche Regelung möglich ist (s. Abschnitt 2.1.3).

⁸ In rechtlicher Hinsicht bestehen zwischen „Verträgen“ und „Vereinbarungen“ keine Unterschiede, beide Vertragsformen sind gleichermaßen verbindlich.

⁹ Das war beispielsweise der Hintergrund für das Zustandekommen des Bremer Notstandsvertrags 1981.

¹⁰ Das war beispielsweise der Hintergrund für das Zustandekommen des Kooperationsvertrags in Duisburg, der von 1997 bis 2001 im Kraft war.

Im darauf folgenden Kap. 2.2 werden dann die Ziele und Rahmenbedingungen der untersuchten kooperativen Vorgehensweisen sowie die Erfahrungen bei der Zusammenarbeit im Einzelnen dargestellt.

2.1.2 Entstehung und Entwicklung des „Geschützten Marktsegments“ in Berlin

Die Entstehung des Kooperationsvertrags „Geschütztes Marktsegment“ (KV GM) in Berlin reicht bis in die 1980er Jahre zurück. Seit Mitte der 1980er Jahre hatte das Land Berlin den Wohnungsunternehmen Wohnungen, an denen es kommunale Besetzungsrechte für Dringlichkeitsfälle nach § 4 Abs. 4 WoBindG hat, zur eigenverantwortlichen Belegung überlassen¹¹. Als sich dann der Wohnungsmarkt Ende der 1980er Jahre anspannte und die Wohnungsnotfälle nicht mehr untergebracht werden konnten, kam es 1989 zum Abschluss eines Kooperationsvertrags zwischen dem Land (vertreten durch den Bausenat) und den städtischen Wohnungsunternehmen. In diesem Vertrag stellte das Land die Besetzungsrechte Wohnungen zwar weiterhin frei, verlangte im Gegenzug aber die Unterbringung von jährlich 3.500 Dringlichkeitsfällen¹² im Bestand der Wohnungsunternehmen („Kooperationsvertrag Dringlichkeiten“). Dabei wurde es den Wohnungsunternehmen überlassen, welche Wohnungen – gebundene oder ungebundene – sie aus ihrem Bestand zur Verfügung stellten.

Aber auch im Rahmen dieses Kooperationsvertrages gelang die Unterbringung von besonders dringenden Fällen nur unzureichend, da wohnungslose Bewerber und Bewerberinnen zu wenig Berücksichtigung fanden. („Den Wohnungsunternehmen sind einige Dringlichkeiten lieber“; Expertengespräche¹³). Weil die Zahl der wohnungslos gemeldeten Personen weiter zunahm (von 5.577 im Jahre 1988 auf 11.603 im Jahre 1993, dem höchsten Stand im Zeitraum 1988 bis 2003), wurde quasi als „Vertrag im Vertrag“ eine gesonderte Vereinbarung zur wohnlichen Versorgung von Haushalten, die von Wohnungslosigkeit bedroht bzw. betroffen sind, für notwendig gehalten.

Als Vorläufer des Kooperationsvertrags „Geschütztes Marktsegment“ wurde 1990 der „Feuerwehrfonds“ eingerichtet. Er verpflichtete die Wohnungsunternehmen, im Rahmen des bestehenden „Kooperationsvertrags Dringlichkeiten“ jährlich 300 Wohneinheiten für die Klientel freier Träger bereitzustellen. Die Wohnraumversorgung wurde an eine Betreuungsverpflichtung durch die freien Träger geknüpft und zum Ausgleich von Vermögensschäden wurden Bürgschaftsmittel bereitgestellt. Über den „Feuerwehrfonds“ konnten in den Jahren 1990 bis 1993 insgesamt 853 Haushalte mit Wohnraum versorgt werden (Erfahrungsbericht 1994, 22). Das vereinbarte Kontingent erwies sich allerdings als unzureichend (Nachfrageüberhang).

Am 01.11.1993 löste der Kooperationsvertrag „Geschütztes Marktsegment“ (KV GM) den Feuerwehrfonds ab. Das auf der Grundlage der Städtetagsempfehlungen entwickelte „Berliner Modell zur Wohnungsversorgung für Bürgerinnen und Bürger, die von Obdachlosigkeit bedroht oder betroffen sind“¹⁴ oder auch „Modell zur gezielten Wohnungsbeschaffung für die am Wohnungsmarkt besonders benachteiligten wohnungslosen Menschen“ (ebd., 4) basierte

¹¹ Für Fiedler/DEGEWO (1998) ist die eigenverantwortliche Wohnungsbelegung ein wichtiges Element einer „qualitativ bestimmten Belegungspolitik“, deren Vorteile gegenüber einer „quantitativ“ bestimmten Belegungspolitik er hervorhebt (vor allem mehr Spielräume für eine sozialverträgliche Vermietung).

¹² Zur Abgrenzung von Wohnberechtigten mit einem anerkannt dringenden Wohnbedarf s. die „Berechtigungsgruppenregelung“ in den Berliner „Ausführungsvorschriften zum WoBindG“ von 1985 mit einer Neufassung vom 07.03.1990, die nach Auskunft der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung noch immer angewendet wird.

¹³ Mit diesem Hinweis werden Zitate aus den Expertengesprächen kenntlich gemacht.

auf Kooperationsverträgen von Sozialsenat (verantwortlich für die Durchführung) und dem für den Bereich Wohnen zuständigen Senat (verantwortlich für die Berechnung der auf die einzelnen Wohnungsunternehmen entfallenden Kontingente) mit 19 kommunalen Wohnungsunternehmen¹⁵ (Einzelverträge). Die Bezirke wurden durch Vereinbarungen mit dem Sozialsenat in die Kooperation eingebunden.

Nach diesem Vertrag sollten die Wohnungsunternehmen jährlich insgesamt 2000 Wohneinheiten zur Belegung zur Verfügung stellen. Die tatsächliche Wohnraumvermittlung auf der Basis des Vertrags begann Anfang 1994. Da bei der Umsetzung des KV GM eine Reihe von Problemen aufgetreten waren, erfolgte nach einigen Jahren die Neuverhandlung des Vertrages.

Am 01.01.2000 trat der am 30.06.2000 geschlossene, neu verhandelte Kooperationsvertrag „Geschütztes Marktsegment“ rückwirkend in Kraft. Er ersetzte die Einzelverträge durch einen mit allen Kooperationspartnern gemeinsam geschlossenen Vertrag, in den auch die Bezirke einbezogen waren. Das jährlich bereit zu stellende Kontingent an Wohnungen wurde abgesenkt auf 1.350 Wohnungen. Auf Drängen der Wohnungsunternehmen wurden die anhand einer Prognose zu ermittelnde „Wohnfähigkeit“ der künftigen Mieter als Zugangsvoraussetzung für die Vermittlung einer Wohnung über das GM sowie eine Verpflichtung der Bezirke zur Betreuung bei Bedarf eingeführt.

Aktuell wurde das Instrument erneut aufgrund der zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen und veränderter Bedingungen weiterentwickelt. Die geänderte Fassung des KV GM trat zum 01.11.2003 in Kraft. Das jährliche Kontingent von 1.350 WE blieb unverändert.

Der „Kooperationsvertrag Dringlichkeiten“ (KV D), der durch eine „Zusatzvereinbarung“ zum 01.01.1991 auf Unternehmen mit Wohnungsbeständen im Ostteil der Stadt erweitert wurde, besteht neben dem KV GM weiter fort. Da die Wohnungsunternehmen die vorgegebene Anzahl von Dringlichkeitsfällen nicht unterbrachten – was Fiedler (1998, S. 98) auf die niedrige Fluktuation im Bestand der Wohnungsunternehmen zurückführt –, wurde der KV D im Jahre 1995¹⁶ dahingehend geändert, dass die Verpflichtung an die Anzahl der bezugsfertig bzw. frei werdenden Wohnungen angebunden wurde. Demnach sollen die zur Erst- und Wiedervermietung kommenden Wohnungen zu einem Drittel an Wohnungssuchende mit anerkannt dringendem Wohnungsbedarf vergeben werden. Weiterhin sollen nach Möglichkeit („die Wohnungsunternehmen streben zudem an“) 50 % der Wohnungssuchenden mit anerkannt dringendem Wohnungsbedarf von den kommunalen Wohnungsunternehmen mit Wohnraum versorgt werden. Im Zuge dieser Neufassung wurde ferner bestimmt, dass im Rahmen des KV GM vermittelte Wohnungen nun auch „als Teil der Versorgungsverpflichtung“ nach dem KV D gelten, d. h. auf die daraus für die Wohnungsunternehmen erwachsenden Verpflichtungen angerechnet werden. Dies war in den Vorläufer-Verträgen noch ausgeschlossen gewesen.

Aufgrund der zunehmenden Entspannung auf dem Berliner Wohnungsmarkt in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden die kooperationsvertraglichen Vereinbarungen in den darauf

¹⁴ So der Titel des Erfahrungsberichts über das erste Programmjahr 1994 (Erfahrungsbericht 1994). Seitdem wurden keine weiteren Erfahrungsberichte angefertigt. Für die Zwecke dieser Untersuchung konnte deshalb weder auf zusammenfassende Darstellungen des weiteren Programmverlaufs noch auf statistische Auswertungen zum Ergebnis des Programms für die gesamte Programmlaufzeit zurückgegriffen werden.

¹⁵ Ehemals gemeinnützige Wohnungsunternehmen, deren Stimmanteile mindestens zu 51 % in städtischem Besitz sind (Erfahrungsbericht 1994, S. 7).

¹⁶ nun als gemeinsamer Vertrag für die Wohnungsunternehmen mit Wohnungsbeständen im West- und im Ostteil der Stadt

folgenden Jahren in „Zusatzvereinbarungen“ aufgelockert – vor allem mit dem Ziel, eine „ausgewogene soziale Durchmischung der Bevölkerung in den Wohngebieten zu fördern“. Da als Folge der Freistellungen zahlreiche gebundene Wohnungen nun auch ohne Wohnberechtigungsschein (WBS) angemietet werden können, ging die Zahl der erteilten Berechtigungen von 1996 bis 2002 um mehr als die Hälfte zurück (109.399 vs. 48.116 erteilte WBS). Dies betraf auch die erteilten WBS mit Dringlichkeit: sie gingen zwischen 1996 und 2002 noch stärker – auf ein knappes Drittel – zurück (23.277 vs. 8.377), wobei sich der Rückgang zwischen 2000 und 2002 aber verlangsamte¹⁷. Diese Entwicklung hat zur Folge, dass die statistischen Angaben zur Zahl der registrierten Wohnungssuchenden nur sehr bedingt Rückschlüsse auf die tatsächliche Nachfrage zulassen. Bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wird davon ausgegangen, „dass sich der Sockel der Dringlichkeitsfälle nicht verändert hat“.

Laut Wohnungsmarktbericht 1991 bis 2000 konnten über den KV D im Zeitraum 1991 bis 1999 jährlich 7.000 bis 9.000 WBS-Inhaber mit Dringlichkeit versorgt werden, wobei der Anteil der Versorgung zwischen 30 und 40 % lag. Die neueren Ergebnisse des Wohnungsmarktberichts 2003 zeigen, dass die Versorgungsquote (= Versorgung der Dringlichkeitsfälle im gebundenen Bestand) im Zeitraum 2000 bis 2002 rückläufig war: sie sank von 35,5 % auf 31,6 bzw. 31,5 % in den Jahren 2000 und 2002. Nach Einschätzung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wird das Hauptziel des KV D, ein Drittel der freiwerdenden bzw. zur Neuebelegung anstehenden Wohnungen mit Dringlichkeitsfällen zu belegen, „bei weitem nicht erfüllt“. „Nahezu erreicht“ wurde aber das Ziel des KV D, 50 % der Wohnungssuchenden mit anerkannt dringendem Wohnungsbedarf mit Wohnraum zu versorgen.

Was das Verhältnis zwischen dem KV „Dringlichkeiten“ und dem KV „Geschütztes Marktsegment“ betrifft, so ist die Zielgruppe des KV GM enger gefasst (von Wohnungslosigkeit unmittelbar bedrohte bzw. bereits betroffene Personen/Haushalte; siehe dazu im Einzelnen Kap. 3). Eine Berechtigung für das „Geschützte Marktsegment“ wird nur erteilt, wenn alle anderen Möglichkeiten der Wohnungsversorgung – insbesondere auch über den KV D – ausgeschöpft sind. Trotzdem kann es nach Aussagen der befragten Experten und Expertinnen zu Abgrenzungsproblemen insbesondere bei dem Personenkreis kommen, der von Wohnungslosigkeit unmittelbar bedroht ist.

In Anbetracht der Wohnungsnot war der Handlungsdruck zur Zeit der Entstehung des „Geschützten Marktsegments“ außerordentlich groß und es wurde in der Anfangszeit mit Nachdruck um- und durchgesetzt. Davon zeugt nicht zuletzt der hohe Prozentsatz von rund 80 %, zu dem das vereinbarte Kontingent in den ersten drei Jahren (1994 bis 1996) erfüllt wurde, und der in den Jahren danach nie wieder erreicht wurde. Überdies wurde nur über die Erfahrungen des ersten Programmjahres 1994 ein interessanter Erfahrungsbericht angefertigt, der über Berlin hinaus Beachtung fand, dem aber kein weiterer folgte.

Zwischenzeitlich haben sich die Bedingungen am Wohnungsmarkt grundlegend geändert: Gegen Ende der 1990er Jahre entspannte sich der Wohnungsmarkt in Berlin allgemein, was auch auf zahlreiche andere regionale Wohnungsmärkte zutraf. Laut Berliner Wohnungs-

¹⁷ Eine Aufschlüsselung der Dringlichkeitsfälle nach Berechtigungsgruppen liegt nicht vor. Die statistischen Angaben in diesem Abschnitt sind den von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Investitionsbank Berlin herausgegebenen Schriften (Der Berliner Wohnungsmarkt 1991 bis 2000, S. 68 f.; Der Berliner Wohnungsmarkt 2003, S. 30 f.) entnommen.

marktbericht zeigte sich der Wohnungsmarkt 1998 „... in weiten Teilen entspannt bis hin zu erheblichen Leerständen“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Investitionsbank Berlin 2002, S. 17)¹⁸. Als Folge der Entspannung am Wohnungsmarkt – und wohl auch der verstärkten Präventionsarbeit in den Bezirken – nahm die Zahl der untergebrachten Wohnungslosen, die eine der beiden Zielgruppen des GM darstellen (sogenannte B-Berechtigte), in Berlin wie andernorts auch kontinuierlich ab (von 1994 bis 2001; Wiederanstieg ab 2002). Demgegenüber nahm die Zahl der durch Kündigungen und Räumungsklagen aufgrund von Mietschulden bedrohten Mieter und Mieterinnen (als sogenannte A-Berechtigte die andere Zielgruppe des GM, die mit einem Vorrang versehen sind) als Folge der Zunahme von Haushalten mit prekären Einkommensverhältnissen in Berlin wie andernorts auch zu¹⁹. In dem Maße wie sich der Wohnungsmarkt entspannte, ließen das Interesse und der politische Druck, die kennzeichnend für die Anfangsphase des GM gewesen waren, ganz offensichtlich nach. Als Reaktion auf die veränderten Wohnungsmarktbedingungen wurde das Kontingent bei der Neufassung des KV zum 01.01.2000 abgesenkt. Am GM wurde aber dennoch bis heute festgehalten, das zeigt die zuletzt in 11/2003 vorgenommene Neufassung des Vertrags.

2.1.3 Entstehung und Entwicklung der „Regiestellen“ in Wiesbaden

Auch das Regiestellenkonzept in Wiesbaden entstand in Zeiten eines außerordentlich angespannten Wohnungsmarktes, der für eine Reihe kommunaler Anstrengungen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung von einkommensschwachen und unterstützungsbedürftigen Haushalten ursächlich war. In Anbetracht des Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre dramatischen Verlusts an Sozialwohnungen einerseits und der Zunahme der benachteiligten und am freien Wohnungsmarkt chancenlosen Haushalte andererseits²⁰ wurden kooperative Strukturen zwischen der Kommune, öffentlichen Wohnungsunternehmen und freien Trägern geschaffen mit dem Ziel sowohl einer Erweiterung des Angebots an zu vermittelnden Wohnungen als auch einer Verbesserung des Zugangs von besonders schwer zu versorgenden Bedarfsgruppen zu diesem Angebot.

Zur Vergrößerung des Verteilungsrahmens an Wohnungen traten zum 01. Januar 1994 nach schwierigen Verhandlungen zwischen der Stadt Wiesbaden und sieben ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen bilateral abgeschlossene, gleichlautende Belegungsvereinbarungen in Kraft, die der Kommune ein Belegungsvorschlagsrecht an mindestens 50 %²¹ der freiwerdenden, nicht mehr gebundenen Wohnungen einräumen. In 10/1994 erfolgte außerdem die landesseitige Festlegung als „Gebiet mit erhöhtem Wohnungsbedarf“ nach

¹⁸ Der Leerstand belief sich zum Ende des Jahres 2002 auf knapp 100.000 WE und betraf insbesondere Wohnungen in unsanierten Altbauten und in den östlichen Berliner Plattenbauten.

¹⁹ Das lässt sich statistisch anhand der von den Bezirken gemeldeten „Mitteilungen über Kündigungen“ und „Vorbeugende Hilfen nach § 15 a BSHG bei drohendem Wohnungsverlust“ nur für die Jahre 2002 und 2003 belegen, da die entsprechenden Zahlen von der Senatsverwaltung für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz aus grundsätzlichen Erwägungen nicht bzw. nur eingeschränkt herausgegeben werden. In Cept Consult 2002, S. 84, wird angegeben, dass in Berlin im Zeitraum 1995 bis 1999 die Zahl der erwirkten Räumungstitel um etwa 68 % und die Zahl der vollzogenen Zwangsräumungen um 54 % gestiegen sei. Anhaltspunkte bieten auch die Mietschulden im Bestand der Wohnungsunternehmen: Sie bewegen sich allgemein auf einem hohen Niveau und nahmen nach Angaben des Verbands Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. (BBU) bei den städtischen Wohnungsunternehmen in Berlin von 2001 auf 2002 um 4 % zu.

²⁰ vgl. Magistratsvorlage 10/1994 der Stadt Wiesbaden

²¹ Das kommunale Wohnungsunternehmen 100 %.

§ 5a WoBindG, die der Stadt das Benennungsrecht für die (noch gebundenen) Sozialwohnungen sicherte. Beide Instrumente bestehen bis heute fort.

Damit besonders benachteiligte Bedarfsgruppen bei der Wohnungsvermittlung besser zum Zuge kommen, wurden zeitgleich Kooperationsbeziehungen zwischen dem Wohnungsamt, der Wohnungswirtschaft und sozialen Diensten öffentlicher sowie freier Träger in Form von sogenannten Regiestellen etabliert. Regiestellen sind bei (teilweise zu Verbänden zusammengeschlossenen) Diensten und Trägern innerhalb spezifischer sozialer Tätigkeitsfelder angesiedelt und dienen dazu, ihrer jeweiligen Klientel einen gesonderten Zugang zum Wohnungsmarkt zu ermöglichen.

Der erste Impuls zur Bildung von Regiestellen ging von einem Anfang der 1990er Jahre regelmäßig zu Grundsatzfragen tagenden Gesprächskreis von Wohnungsamt und Wohnungswirtschaft aus, der sich intensiv mit den Problemen der Wohnraumbeschaffung für psychisch Kranke bzw. Personen im Umkreis gemeindepsychiatrischer Versorgung beschäftigte. Die hauptsächliche Schwierigkeit in der Zusammenarbeit zwischen Wohnungswirtschaft und Gemeindepsychiatrie bestand in deren konträrer Interessenlage: „Während die Aufgabe der Dienste darin besteht, die Chancen der von ihnen Betreuten auf soziale Rehabilitation und Integration voll auszuschöpfen und auf den Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte (Datenschutz) zu achten, muss es den Wohnungsgesellschaften darum gehen, die beim Abschluss von Mietverträgen eingegangenen wohnungswirtschaftlichen Risiken (mietwidriges Verhalten, Störung der Hausgemeinschaft, Einnahmeausfälle durch Mietminderung anderer Hausbewohner und -bewohnerinnen etc.) abzuschätzen und auf ein erträgliches Maß zu begrenzen.“ (Stadt Wiesbaden: Protokoll des Gesprächskreises vom 25.02.1993) Hauptintention der 1993 als erstes eingerichteten kommunalen Regiestelle „Sozialpsychiatrie“²² war es daher, die Zusammenarbeit der Akteure „bei der Lösung einzelner Versorgungsprobleme offener und vertrauensvoller“ (ebd.) zu regeln.

Im Jahr darauf entstanden auf der Grundlage von informellen Kontakten zwischen den Leitungsebenen (Wohnungsamtleitung, Geschäftsführung der freien Träger) drei weitere Regiestellen in den Bereichen Jugend- und Wohnungslosenhilfe. In jüngerer Vergangenheit kamen die Aufgabenkreise Bewährungshilfe, Schwangerschaftskonfliktberatung und Frauenhäuser hinzu.

²² Die Regiestelle „Sozialpsychiatrie“ nimmt im Vergleich zu den anderen Regiestellen eine Sonderrolle in zweierlei Hinsicht ein: Zum einen ist sie in kommunaler Trägerschaft, zum anderen wurde die Kooperation zwischen den Sachgebieten Obdachlosenhilfe, Wohnraumvermittlung, Sozialhilfe und dem Sozialpsychiatrischen Dienst 1994 vertraglich vereinbart.

Tab. 2.1: Regiestellen in Wiesbaden nach Tätigkeitsbereichen, Träger und Entstehungsjahr

Tätigkeitsbereiche	(koordinierender) Träger	Entstehungsjahr
Sozialpsychiatrie*	Gesundheitsamt Wiesbaden, Sozialpsychiatrischer Dienst	1993
Jugendhilfe*	Bauhauswerkstätten Wiesbaden (BWW)	1994
Wohnungslosenhilfe		
- Übergangwohnheim Köhlstraße	Diakonisches Werk	1994
- Straßensozialarbeit*	Diakonisches Werk	1994
Bewährungshilfe*	Bewährungshilfe des Landgerichts Wiesbaden	2003
Schwangerschaftskonfliktberatung	Diakonisches Werk	2003
Frauenhäuser		
- Frauenhaus der Arbeiterwohlfahrt	Arbeiterwohlfahrt Wiesbaden	2003
- Haus für Frauen in Not	Diakonisches Werk	2003

* Mit den Regiestellen in diesen Tätigkeitsbereichen wurden Expertengespräche geführt.

Entscheidend für die Einrichtung der Regiestellen waren die folgenden Motive der beteiligten Akteure: Wesentliches Bestreben der Stadtverwaltung war einerseits die Beendigung der unproduktiven Konkurrenz („Wuselkonkurrenz“) unter den Trägern, andererseits konnten deren Kenntnisse bei der Vermittlung nutzbar gemacht werden, da die Regiestellen als „fachliche Filter“ fungieren, indem sie der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle anhand eigener Dringlichkeitskriterien und abgestimmter Zugangsvoraussetzungen Wohnungsbewerberinnen und -bewerber benennen (zu den Verfahrensabsprachen und dem Vermittlungsprozedere siehe Kap. 6). Für die Wohnungswirtschaft wurde die Vermietung an die besonderen Problemgruppen mit Hilfe eines Netzwerkes verschiedener Akteure und deren Absprachen bezüglich eines „kontrollierten“ Zugangs der Bewerberhaushalte zu Wohnraum, verbindlichen Verantwortlichkeiten und Betreuungszusagen berechenbar gemacht („Kalkulierbarkeit der Risiken“, vgl. Altschiller 1999). Für die in Regiestellen operierenden Dienste und Träger schließlich wurde ein besonderer Zugangskorridor geschaffen, der ihrer spezifischen Klientel einen Wettbewerbsvorteil, nämlich die Berücksichtigung von „Extra-Dringlichkeiten“ bei besonderen Problemkonstellationen, die der nach Objektivierbarkeitskriterien ausgerichtete Dringlichkeitskatalog des Wohnungsamtes u.U. nicht gewährleistet, einräumte.

Die Kooperation zwischen der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle und den Regiestellen ist nicht vertraglich geregelt²³, sondern basiert auf „dokumentierten Absprachen“ und eingespielten Kooperationsroutinen, die von den Beteiligten als verbindlich bewertet werden. Die Kooperationsstrukturen sind „gewachsen und gewollt“ (Expertengespräche Regiestellen).

Die seit 10 Jahren bestehenden Regiestellen und der schrittweise Ausbau des Regiestellenkonzepts dokumentieren seine Akzeptanz unter den Akteuren, aber auch seine bis heute andauernde Notwendigkeit bedingt durch die Hochpreissituation auf dem Wiesbadener Wohnungsmarkt und die besonderen Zugangsprobleme der fraglichen Zielgruppen, die nach wie vor fortbestehen. Eine Änderung des Vermittlungsverfahrens in 06/2003, nach der die Regiestellen nunmehr festgelegte Kontingente an Wohnungen zugewiesen bekommen, die

²³ mit Ausnahme der „Sozialpsychiatrie“; zu deren Sonderrolle siehe vorheriger Fußnotentext

sie eigenständig und ohne die bis dato notwendigen Absprachen mit dem Wohnungsamt belegen können, hat die Verbindlichkeit der nicht vertraglich geregelten Absprachen erhöht und die bilateralen Kontakte zwischen Wohnungswirtschaft und Regiestellen gestärkt. Gleichzeitig führt das neue Procedere zu einer Entlastung der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle, die ihre Funktion als „Schaltstelle“ zwar weiter behält, es entfallen jedoch die zuvor notwendige genaue Fallkenntnis über die Bewerberhaushalte sowie die eigene Vermittlungsaktivität für die Klientinnen und Klienten der Regiestellen (siehe Kap. 6). Da die Verteilung von Kontingenten die Transparenz im Hinblick auf die Vermittlungspraxis erhöht hat, wurde die Einführung des neuen Verfahrens von den Akteuren allgemein begrüßt. Problematisch ist jedoch, dass die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle aus Sicht der Regiestellen bisher noch nie ausreichend Wohnungen bereitstellen konnte. Auch die jeweils zu Jahresbeginn festzulegenden Sollkontingente konnten aufgrund fehlender Freimeldungen von Kleinwohnungen bisher nicht im vereinbarten Umfang abgedeckt werden (siehe Kap. 4).

2.1.4 Entstehung und Entwicklung der Kooperationsvereinbarung in Dresden

Laut Einigungsvertrag blieb das DDR-Gesetz über die Gewährung von Belegungsrechten im kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungswesen vom 22.07.1990 für die ostdeutschen Länder bis zum 31.12.1995 in Kraft, wonach beinahe sämtliche Bestände für die Belegung durch die kommunalen Wohnungsämter zur Verfügung standen. Die Wohnungsvergabe erfolgte anhand einkommensunabhängiger Wohnberechtigungsscheine mit Dringlichkeitsstufen. Ab dem 01.01.1996 legten die neuen Bundesländer auf der Grundlage des Altschuldenhilfegesetzes (AltSchG) vom 23.06.1993 (§ 12 (2)) eigene Vorschriften über die Belegungsbindungen von Wohnungen der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen fest, die Zinshilfe und/oder Teilentlastung nach dem AltSchG erhalten hatten (Geltungsdauerbeschränkung im AltSchG bis 31.12.2013). Danach dürfen sich Belegungsbindungen auf bis zu 50 % der genannten kommunalen und genossenschaftlichen Bestände erstrecken. Wohnungen privater Vermieter, die ebenfalls Altschuldenhilfe erhalten haben können, sind ausdrücklich ausgenommen (Fischer-Dieskau, Pergande, Schwender). Die WBS sind nun einkommensabhängig und von der zuständigen Stelle auf Antrag zu erteilen, sofern das Gesamteinkommen die im § 25 II. WoBauG festgelegten Einkommensgrenzen nicht übersteigt.

In einem Teil der Landesbelegungsbindungsgesetze in den neuen Bundesländern ist bestimmt, dass die Belegungsrechte vor Ort anstelle einer Bestimmung durch Bescheid („Benennung“) wahlweise auch im Rahmen von Kooperationsverträgen vereinbart werden können²⁴. Im Sächsischen Belegungsrechtsgesetz (SächsBelG) vom 14.12.1995 wird der Vereinbarung von Belegungsrechten sogar ein klarer Vorrang eingeräumt: „Die Belegungsrechte sollen ... zwischen Verfügungsberechtigtem und der zuständigen Stelle vereinbart werden.“ (§ 2 (1)). Eine Mietpreisbindung sieht das SächsBelG jedoch nicht vor.

²⁴ In den meisten ostdeutschen Bundesländern bestehen die Landesbelegungsbindungsgesetze fort. Nach Auskunft der Stadtverwaltung Dresden sind zwar für das Sächsische Belegungsrechtsgesetz Modifikationen (insbesondere der 50 %-Quote) in der Diskussion, die bislang aber noch zu keiner Änderung der Gesetzgebung geführt haben. In Sachsen-Anhalt wurde das Belegungsbindungsgesetz im Rahmen des Zweiten Investitions erleichterungsgesetzes vom 16.07.2003 gänzlich abgeschafft.

Auf dieser rechtlichen Basis wurde die Dresdner Kooperationsvereinbarung 1996 zwischen der Kommune und den damals drei kommunalen Wohnungsunternehmen (SÜDOST WOBA Dresden GmbH, Woba Nordwest GmbH, STESAD GmbH) sowie fünf Genossenschaften abgeschlossen, freie Träger sind formal nicht einbezogen. Die Laufzeit der jeweils bilateral abgeschlossenen Vereinbarungen orientiert sich am SächsBelG und endet demnach am 31.12.2013, sofern keine Partei von ihrem ordentlichen Kündigungsrecht Gebrauch macht. Da sich die Vertragstypen im Hinblick auf kommunale Wohnungsbaugesellschaften und Genossenschaften unterscheiden, aber die Bestände der Genossenschaften aufgrund der dort zu entrichtenden Genossenschaftsanteile für die Versorgung der Zielgruppe über die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle nicht oder nur im äußerst seltenen Einzelfall herangezogen werden, lag der Fokus der vorliegenden Analyse auf der Kooperationsvereinbarung mit den kommunalen Unternehmen. Dort wurde bestimmt, dass zunächst 50 %, später²⁵ nur noch 15 % der nach SächsBelG in Frage kommenden Bestände einer Belegungsbindung zur Bereitstellung von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte unterliegen, wobei die entsprechenden Wohnungen zwischen den Vertragspartnern jährlich unter wohnungspolitischen und -wirtschaftlichen Gesichtspunkten abgestimmt und in einer sogenannten Objektliste konkret benannt werden. „Bei der Festlegung der belegungsgebundenen Wohnungen ist Maßstab für die Geeignetheit der wohnungsfähige bzw. sozialhilfegerechte Mietpreis, die Angemessenheit der Wohnungsgrößen und die breitflächige Verteilung der belegungsgebundenen Wohnungen über den Gesamtbestand des Unternehmens.“ (§ 2 (2))

Einzelne Regelungen der Verträge mit den kommunalen Wohnungsunternehmen werden durch gesonderte Arbeitsrichtlinien konkretisiert. Dabei handelt es sich sämtlich um Aspekte, die im Laufe der Zeit Anpassungen oder Veränderungen unterworfen sein können (Festlegung der Mietobergrenzen, Verfahrensweisen bei Freimeldungen und Vermittlungen, Organisationsablauf bei Freistellungen von Wohnungen aus der Objektliste, Datenaustausch, Zusammensetzung des begleitenden Arbeitskreises der Akteure). Deren gesonderte Vereinbarung in Form von Arbeitsrichtlinien erlaubt verwaltungsinterne Modifikationen, ohne dass die Belegungsvereinbarung in ihrer Gesamtheit „neu verhandelt“ werden muss.

Die Kooperationsvereinbarungen mit den kommunalen Wohnungsunternehmen bestehen bis heute fort. Begründet mit der anhaltenden Entspannung auf dem Wohnungsmarkt (Stichwort: Leerstandsentwicklung)²⁶ und der Einschränkung des Versorgungsauftrags der Kommune auf besonders unterstützungsbedürftige Gruppen (siehe Kap. 3) wurden jedoch Modifikationen im Hinblick auf den Umfang des belegungsgebundenen Wohnungsbestandes angenommen: Im Jahr 2000 wurde, wie bereits erwähnt, die Belegungsbindung von ehemals 50 % auf 15 % der nach AltSchG in Frage kommenden Bestände abgesenkt. Seither verringerte sich die Objektliste „schleichend“ weiter auf ca. 10,6 % im Jahr 2004 (vgl. dazu Kap. 4). Konkreter Neuverhandlungsbedarf besteht seit der Zusammenlegung der ehemals drei unabhängigen Wohnungsbaugesellschaften zur WOBA Dresden GmbH zum 01.01.2004, die eine Überführung der bis dato noch gültigen Einzelverträge²⁷ in einen Gesamtvertrag not-

²⁵ seit 2000

²⁶ Laut der BBR-Studie „Leerstandsmanagement in Plattenbauten“ (2004) ist der Leerstand von Wohnungen in den neuen Bundesländern zu einem flächendeckenden Problem geworden, das sich insbesondere auf innerstädtische unsanierte Altbaubestände und zunehmend auch auf Plattenbausiedlungen konzentriert. Bei den in der Dresdner Objektliste befindlichen Wohnungen handelt es sich überwiegend um teilsanierte DDR-Plattenbauten in Großwohnsiedlungen (siehe dazu auch Kap. 5).

²⁷ Stand 11/2004

wendig macht. Die Vertragspartner hatten sich darauf verständigt, die Neufassung des Kooperationsvertrages abzuwarten, bis die Auswirkungen der Hartz IV-Gesetzgebung besser eingeschätzt und bei den Verhandlungen entsprechend berücksichtigt werden können. Die Gespräche dazu sollten nach Abschluss unserer Expertengespräche aufgenommen werden.

2.2 Zielsetzung und Rahmenbedingungen kooperativer Handlungsansätze – Erfahrungen bei der Zusammenarbeit

2.2.1 Zielsetzung von Kooperation und daraus folgender Regelungsbedarf

Das Ziel von Kooperationen zur Wohnungsversorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt ergibt sich aus der einführenden Darstellung in den vorangegangenen Abschnitten: mit der verbindlichen Zusammenarbeit wollen die jeweilige Kommune und die örtlich tätigen öffentlichen Wohnungsunternehmen gemeinsam zu einer angemessenen und dauerhaften Wohnungsversorgung derjenigen Personengruppen beitragen, die sich nicht ohne Hilfe am Wohnungsmarkt versorgen können.

Dieses Ziel gilt gleichermaßen für Kooperationen, die formalisiert sind, d. h. auf Verträgen bzw. Vereinbarungen beruhen, wie für nicht vertragsbasierte Kooperationen, die auf verbindlichen Absprachen beruhen.

Dabei können die Zielgruppen mehr oder weniger eng gefasst sein: Sie können von vornherein begrenzt sein auf Wohnungsnotfälle oder auch nur auf Teilgruppen unter den Wohnungsnotfällen – dann ist die Berücksichtigung dieses besonders benachteiligten und unterstützungsbedürftigen Personenkreises von vornherein gegeben. Sie können aber auch weiter gefasst sein und abzielen auf die Wohnungsversorgung wohnberechtigter Personen und Haushalte allgemein – dann ist von Interesse, inwieweit die Teilgruppe der Wohnungsnotfälle eine ausreichende Berücksichtigung findet²⁸.

Die angestrebte Angemessenheit der Wohnraumversorgung hat einen quantitativen und einen qualitativen Aspekt.

Zur Sicherstellung einer angemessenen Wohnraumversorgung der Zielgruppe ist zum einen die Bereitstellung einer ausreichenden Zahl von Wohnungen notwendig (Quantität). Deshalb muss in Kooperationsverträgen bzw. -vereinbarungen der Umfang der von den Wohnungsunternehmen zur Verfügung zu stellenden Wohnungen in Form von Quoten bzw. Kontingenten bestimmt werden. Die von Fall zu Fall variierenden Verpflichtungsumfänge sind vor allem im Hinblick auf den tatsächlich bestehenden Bedarf in der jeweiligen Kommune zu bewerten²⁹.

Zum anderen müssen zur Sicherstellung einer angemessenen Wohnraumversorgung der Zielgruppen in qualitativer Hinsicht bestimmte Standards bei den für die Vermittlung bereit zu stellenden Wohnungen eingehalten werden, auf die sich die Kooperationspartner verständigen müssen. Die untersuchten und die darüber hinaus im Zuge der Recherchen bekannt gewordenen Kooperationen machen diese Anforderungen mehr oder weniger präzise fest

²⁸ Zu den Zielgruppen der in die Untersuchung einbezogenen Fallbeispiele siehe Kap. 3.

²⁹ Zum Umfang der von den Wohnungsunternehmen bereit zu stellenden Wohnungen bei den in die Untersuchung einbezogenen Fallbeispiele siehe Kap. 4.

- an der Ausstattung der Wohnungen, wobei die Festlegung von Mindeststandards eher die Ausnahme darstellt;
- am Zustand der Wohnungen, wobei im Allgemeinen abgestellt wird auf den „gebrauchsfähigen Zustand“;
- am Mietpreis, für den übereinstimmend die Mietobergrenzen für Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen als maßgeblich festgelegt werden;
- und an der Lage der Wohnungen, für die übereinstimmend gilt, dass Konzentration vermieden werden soll³⁰.

Für die Dauerhaftigkeit der angestrebten Wohnungsversorgung ist zum einen die Gewährleistung von bestimmten qualitativen Standards ebenso Voraussetzung wie die Schaffung regulärer Mietverhältnisse mit Hauptmietvertrag, wobei zeitlich befristetes Probewohnen durchaus vorgeschaltet werden kann.

Zum anderen müssen ausreichende Vorkehrungen zum Erhalt der vermittelten Wohnungen getroffen werden. Die uns bekannt gewordenen Kooperationen unterscheiden sich insofern, als sie teils die Wohnungssicherung nach Wohnungsvermittlung im Rahmen des kooperativen Vorgehens ausschließlich in die allgemein vor Ort praktizierte Prävention einbinden, teils aber im Rahmen des kooperativen Vorgehens spezielle Verfahren zur Verbesserung bzw. Intensivierung der allgemein vor Ort praktizierten Wohnungssicherung vereinbaren – wie eine ausdrückliche Verpflichtung der Kommune zur Betreuung bei Bedarf und/oder eine zeitlich begrenzte Verpflichtung der Wohnungsunternehmen zur Meldung von Problemen in den Mietverhältnissen³¹.

Auch bei nicht vertragsbasierten Kooperationen müssen die Partner sich darüber verständigen, was sie im Einzelnen unter einer angemessenen und dauerhaften Wohnungsversorgung im Rahmen des jeweiligen kooperativen Vorgehens verstehen. Wenn dazu keine schriftlichen Absprachen vorliegen, dann gibt die Handhabungspraxis darüber Aufschluss.

Bei vertragsbasierten Kooperationen kann der Regulierungsgrad unterschiedlich hoch sein. Allgemein gilt: Je klarer und präziser die vereinbarten Zielvorgaben und Aufgabenverteilungen gefasst sind, desto besser können Soll-Ist-Vergleiche angestellt werden. 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 klar definierte Zielvorgaben fehlen.

Die in die Untersuchung einbezogenen Kooperationen in Berlin und Dresden basieren auf vergleichsweise detaillierten Verträgen bzw. Vereinbarungen.

Der KV GM in Berlin legt in neun Paragrafen mit zahlreichen Unterpunkten die Verpflichtungen der Kooperationspartner im Einzelnen fest und enthält überdies in der Anlage eine Reihe von Formblättern, die bei der Abwicklung benutzt werden sollen. Nach Ansicht der befragten Expertinnen und Experten in Berlin hat sich der hohe Regulierungsgrad bewährt. Er schaffe Klarheit über die Rechte und Pflichten der Kooperationspartner – gerade auch in Anbetracht

³⁰ Zu den Wohnungsangeboten der Wohnungsunternehmen nach Qualität, Mietpreis und Lage bei den in die Untersuchung einbezogenen Fallbeispielen siehe Kap. 5.

³¹ Zur Wohnungssicherung in den in die Untersuchung einbezogenen Fallbeispielen siehe Kap. 7.

dessen, dass der Vertrag im Laufe der Jahre aufgrund der gemachten Erfahrungen weiterentwickelt wurde.

Die Dresdner Kooperationsvereinbarung mit insgesamt zwölf Paragrafen ist annähernd detailliert. Ergänzend zu den mit den kommunalen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften abgeschlossenen Vereinbarungen wurden – wie bereits in Abschnitt 2.1.4 ausgeführt – einzelne Regelungen der Vereinbarungen in gesonderten „Arbeitsrichtlinien“ konkretisiert.

2.2.2 Kooperationspartner und Rahmenbedingungen der Zusammenarbeit

Kooperationspartner bei den uns bekannt gewordenen Kooperationen sind die jeweilige Kommune und örtlich tätige öffentliche Wohnungsunternehmen, dabei insbesondere die kommunalen Wohnungsunternehmen.

Bei vertragsbasierten Kooperationen sind freie Träger zwar in der Regel nicht als Vertragspartner einbezogen. Das schließt aber nicht aus, dass sie dennoch an den kooperativen Vorgehensweisen beteiligt werden. Dafür kommt zum einen die Einräumung spezieller Zugangskorridore in Frage, wie die untersuchten Fallbeispiele des „Geschützten Marktsegments“ in Berlin (siehe dazu im Einzelnen Abschnitt 2.2.3) und der „Regiestellen“ in Wiesbaden zeigen (siehe dazu im Einzelnen Abschnitt 2.2.4) Zum anderen können freien Trägern bei der Umsetzung der KV Betreuungsaufgaben von der Kommune übertragen werden, wie ebenfalls das Berliner Fallbeispiel zeigt.

Da die Umsetzung der verbindlich vereinbarten bzw. abgesprochenen Kooperationen unter den Partnern koordiniert werden muss, werden in der Regel entsprechende Begleitgremien eingerichtet, die regelmäßig zusammentreten. Bei formellen Kooperationen sind Einrichtung, Mitglieder und Turnus dieser Gremien vertraglich fixiert. In der Regel behandeln diese Gremien eher „übergeordnete“ Themen, während die alltäglichen Probleme bei der Umsetzung bilateral und auf eingespieltem, kurzem Wege unter den Beteiligten geregelt werden³².

Die Kommunen sind interessiert und bemühen sich darum, auch die private Wohnungswirtschaft in die Kooperation einzubeziehen, da auf diese Weise die „Verfügungsmasse“ an Wohnungen und damit auch die Möglichkeiten für eine dezentrale wohnliche Versorgung größer würden. Allerdings erweist es sich als schwierig, die private Wohnungswirtschaft für eine verbindliche Zusammenarbeit zu gewinnen.

In Berlin hatte die für die Koordinierung des GM zuständige „Zentrale Koordinierungsstelle“ (ZeKo) zu allen 26 freien Wohnungsunternehmen mit Wohnungsbeständen in Berlin Kontakt aufgenommen, um sie für eine verbindliche Mitarbeit beim GM zu gewinnen. Die Bemühungen blieben jedoch ohne Erfolg. Bei der letzten Änderung des KV GM zum 01.11.2003 wurde ausdrücklich vorgesehen, dass „andere Wohnungsunternehmen“ dem Vertrag beitreten können, wenn sie sich verpflichten, jährlich eine bestimmte Anzahl an Wohnungen zur Verfügung zu stellen. Nach Auskunft der ZeKo (Stand: 12/2004) ist es inzwischen erstmals gelungen, eine Vereinbarung mit einem freien Anbieter für eine verbindliche Mitarbeit beim GM abzuschließen.

³² Zur Koordination der Partner bei den in die Untersuchung einbezogenen Fallbeispielen siehe die nachfolgenden Abschnitte 2.2.3 bis 2.2.5

Dennoch zeigt sich gerade bei entspannten Wohnungsmärkten, dass etliche private Vermieter den kommunalen Vermittlungsstellen – bzw. speziellen Vermittlungsstellen wie dem „Geschützten Marktsegment“ in Berlin – einzelne Wohnungen anbieten, wenn sie Vermietungsprobleme haben. Häufig liegen die Mieten der angebotenen Wohnungen aber über der Mietobergrenze für Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen. Zu erfahren war, dass die privaten Vermieter und Vermieterinnen u.U. auch bereit sind, die Miete zu senken, um ihre Wohnungen überhaupt vermieten zu können. Während beim „Geschützten Marktsegment“ in Berlin die Angebote privater Vermieter und Vermieterinnen in früheren Jahren beschränkt waren auf Einzelfälle, belaufen sich die Wohnungsangebote von dieser Seite seit 2002 auf ca. 15 bis 20 Wohnungen jährlich.

Die Kooperationspartner haben die eingangs in Abschnitt 1.1 dargestellten Interessengegensätze in jedem Fall im Blickfeld, auch wenn diese nicht immer so ausdrücklich formuliert werden wie in der nachfolgend zitierten Dresdner Kooperationsvereinbarung: „Die Grundsätze der städtischen Wohnungspolitik und der Grundsatz des wirtschaftlichen Handelns des Wohnungsunternehmens als Gesellschafter des privaten Rechts sind dabei jederzeit gebührend in Einklang zu bringen“ (Präambel zur Kooperationsvereinbarung Dresden).

Ganz konkret wird den von den Wohnungsunternehmen befürchteten wirtschaftlichen Risiken bei der Versorgung der Zielgruppe Rechnung getragen, wenn vertraglich Gewährleistungen bei etwaigen Vermögensschäden zugesichert werden, was aber nur zum Teil geschieht³³. Aber auch, indem durchgehend vertraglich oder auf andere Weise vereinbart wird, dass nur „wohnfähige“ Bewerber und Bewerberinnen zugangsberechtigt³⁴ sein sollen und dass die Vermieter von der Kommune benannte Wohnungsbewerber begründet ablehnen können³⁵. Darin wird bspw. von den Dresdner Wohnungsunternehmen explizit die „Stärke des Vertrages“ gesehen, da sie als „Vermieter ein Mitspracherecht bei der Vermietung von Wohnraum an Mietinteressenten mit besonderem Unterstützungsbedarf haben“ (Expertengespräche).

Bei Kooperationen zur Versorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt sind in der Regel keine Sanktionsmöglichkeiten für den Fall vorgesehen, dass die Vertragspartner sich nicht an die Vereinbarungen halten³⁶. Das führt dazu, dass die vertraglichen Vereinbarungen bzw. Absprachen in gewisser Weise unverbindlich bleiben, da ihre Erfüllung einzig „vom guten Willen der Beteiligten abhängt“, wie es z. B. bei den Expertengesprächen in Berlin hieß. Dort wurde die Position vertreten, dass die Unverbindlichkeit des Vertrags ein grundlegendes Manko sei, da sie zur Folge habe, dass „es überhaupt keine Verantwortlichkeit gäbe“.

³³ Zur Übernahme von Bewirtschaftungsrisiken bei den in die Untersuchung einbezogenen Fallbeispielen siehe Kap. 8.

³⁴ Zur Handhabung bei den in die Untersuchung einbezogenen Fallbeispielen siehe Kap. 3.

³⁵ Zur Handhabung bei den in die Untersuchung einbezogenen Fallbeispielen siehe Kap. 6.

³⁶ Erfüllung des Verpflichtungsumfangs, aber auch: zuverlässige Feststellung der Zugangsvoraussetzungen und ausreichende Betreuung bei Bedarf; siehe dazu die nachfolgenden Kapitel

2.2.3 Kooperationsstruktur beim „Geschützten Marktsegment“ in Berlin und Erfahrungen bei der Zusammenarbeit

2.2.3.1 Übersicht über die Kooperationspartner und ihre Aufgaben

Die Kooperation im Rahmen des GM stellt insofern eine Besonderheit dar, als der Aufbau besonders komplex ist: Bereits der Kreis der Kernakteure „Kommune“ und „Wohnungsunternehmen“ ist durch eine Vielzahl von beteiligten Akteuren gekennzeichnet. Außerdem kommt hier mit der Senatsverwaltung eine weitere Akteursebene hinzu. Zusätzlich sind freie Träger zwar nicht vertraglich, aber intensiv in die Umsetzung einbezogen.

Der Kooperationsvertrag wurde abgeschlossen zwischen

- allen Bezirksämtern, vertreten durch die für das Sozialwesen zuständigen Stadträte³⁷
- der Mehrzahl der kommunalen Wohnungsunternehmen³⁸ und
- dem Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo), einer der Senatsverwaltung für Soziales nachgeordneten Behörde.

Die Laufzeit des KV GM beträgt drei Jahre. Sofern die Mehrheit der Bezirke und der Wohnungsunternehmen sowie das LAGeSo nicht fristgemäß kündigen, verlängert sich der Vertrag jeweils um zwei Jahre. Sollten einzelne Bezirke oder einzelne Wohnungsunternehmen kündigen, dann besteht der Vertrag weiter fort, wobei ggf. eine Vertragsanpassung notwendig wird. Der Kreis der Kooperationspartner ist seit Bestehen des GM im Wesentlichen unverändert geblieben. Im Zusammenhang mit der Privatisierung ist bislang ein Wohnungsunternehmen aus dem Vertrag ausgeschieden. Nachdem das betreffende Wohnungsunternehmen 1999 verkauft worden war, musste der neue Eigentümer zwar die seinerzeit bestehenden Verträge – so auch den KV GM – mit übernehmen, konnte aber aus dem Vertrag „aussteigen“, als es zum 01.11.2003 zu einer Neufassung des KV GM und nicht nur zu einer Vertragsänderung kam.

In 07/2004 wurde das größte Berliner kommunale Wohnungsunternehmen, die GSW, verkauft, die gemäß KV GM mit jährlich 226 Wohnungen das größte Einzelkontingent zu erbringen hat. Bislang haben sich nach Angaben der ZeKo (noch) keine Veränderungen in der Zusammenarbeit ergeben. Die längerfristigen Auswirkungen der Privatisierung sind noch nicht abzusehen.

Bevor die Kooperationspartner in den folgenden Abschnitten einzeln vorgestellt werden, soll die folgende Tabelle eine Übersicht über die Aufgabenverteilung geben. Die Aufgaben und deren Erfüllung im Einzelnen sind Gegenstand der nachfolgenden Kapitel 3 bis 8.

³⁷ Bis zur Bezirksreform, die zum 01.01.2001 in Kraft trat, gab es 23 Bezirke. Seitdem gibt es noch 12 Bezirke.

³⁸ zunächst 19, darunter 8 westliche und 11 östliche; durch Fusionen und Privatisierung verringerte sich die Zahl der beteiligten Wohnungsunternehmen bis zum KV GM 2000 auf 16 und bis zum KV GM 2003 weiter auf 14

Tab. 2.2: Aufgaben und Beiträge der Kooperationspartner im „Geschützten Marktsegment“ Berlin

Zentrale Koordination	Wohnungsunternehmen	Bezirke
<ul style="list-style-type: none"> • Management der Wohnungsvermittlung • Entgegennahme der Freimeldungen • Überprüfung der Wohnungsangebote • Weiterleitung an die Bezirksämter • Sammlung der Wohnungsbedarfe der Bezirke • Überprüfung der Einhaltung von Belegungsfristen • Verwaltung des Sicherungsfonds/Bearbeitung der Kostenerstattungsanträge der WU (Schadensregulierung) • halbjährliche Dokumentation der Entwicklung im GM (insbes. Erfüllung der Kontingente) • Geschäftsführung des Steuerungsausschusses • konzeptionelle Weiterentwicklung des GM • Akquisition weiterer möglicher Kooperationspartner (freie WU, Hausverwaltungen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bereitstellung von Wohnraum gem. dem vereinbarten Kontingent und der vereinbarten Qualität • Vermietung an die über das GM vermittelten Bewerber- und Bewerberinnen unter Einhaltung des vertraglich vereinbarten Bewerbungsverfahrens • unverzügliche Meldung von Mietvertragsverletzungen an die Bezirke, Mietrückstände spätestens innerhalb von 2 Monaten 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausstellen von WBS (sind erforderlich bei einem Teil der von den WU angebotenen WE, auch wenn es sich nicht um Sozialwohnungen handelt) • Feststellung der Marktsegment-Berechtigung (sog. M-Berechtigung) • Erstellung einer sozialpädagogischen Prognose (Überprüfung der Wohn-/ Vertragsfähigkeit) • Benennung eines für das GM zuständigen Ansprechpartners („verbindlich zuständige Person“), die die Problemmeldungen der WU entgegennimmt und ggf. eine auf 2 Jahre befristete Betreuung organisiert • Übernahme der Betreuung oder Delegation an freie Träger • bei Mietschulden Überprüfung der Möglichkeiten einer Mietschuldenübernahme nach § 15 a BSHG durch die Leistungsstelle

2.2.3.2 Die Zentrale Koordinierungsstelle des „Geschützten Marktsegments“ (ZeKo)

Für die Abwicklung des GM wurde insbesondere auf Wunsch der Wohnungswirtschaft eine beim Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) angesiedelte Organisationseinheit eingerichtet, die als Mittlerin zwischen den Wohnungsunternehmen und Bezirken fungiert („Clearingstelle“) und übergeordnete Aufgaben übernimmt, die vor allem das Management der Wohnungsvermittlung, die Verwaltung des Sicherungsfonds und die Geschäftsführung des Steuerungsausschusses betreffen. Die ZeKo ist personell mit drei Stellen ausgestattet. Aus der Sicht der befragten ExpertInnen hat sich die Einrichtung dieser vermittelnden Institution bewährt.

2.2.3.3 Die Kommunalen Wohnungsunternehmen

Die beteiligten Wohnungsunternehmen richteten sich bei Einführung des GM auf die neue Aufgabe ein, indem sie jeweils einen Ansprechpartner für die Koordination verbindlich benannten, der innerhalb der Unternehmensspitze angesiedelt ist. In der täglichen Arbeit haben die Mitarbeiterinnen der ZeKo aber mit einer Vielzahl von Wohnungsverwaltern in den regionalen Geschäftsstellen zu tun. Dabei machen sie immer wieder die Erfahrung, dass die Vermietungsabteilungen mancher Wohnungsunternehmen auch nach zehn Jahren Laufzeit des „Geschützten Marktsegments“ (noch immer) nicht genügend über das Programm Bescheid wissen, da die relevanten Informationen von den höheren Ebenen im Unternehmen nicht bis

zu den „unteren“ Ebenen gelangen³⁹. Die Kenntnis über die vertraglichen Vereinbarungen und Absprachen im begleitenden Gremium, dem sog. Steuerungsausschuss (siehe dazu Abschnitt 2.2.3.5), ist jedoch notwendig, damit die Wohnungsunternehmen ihren Verpflichtungen nachkommen und ihre vertraglich vereinbarten Rechte (wie z. B. Schadensregulierung) in Anspruch nehmen können. Die Unkenntnis in etlichen Vermietungsabteilungen ist nach Angaben in den Expertengesprächen auch darauf zurückzuführen, dass bei großen Unternehmen Wohnungsvermittlungen im Rahmen des GM nur einen minimalen Anteil am gesamten Vermietungsgeschäft ausmachen. Ganz offensichtlich werden die Marktsegmentmieter auch nicht in allen Mieterdateien der Wohnungsunternehmen als solche gekennzeichnet. Die ZeKo bemüht sich seit Jahren intensiv um die Bekanntmachung des GM bei den kooperierenden Unternehmen durch Informationskampagnen (z. B. Versand von Infoblättern seinerzeit bei Änderung des Vertrags zum 01.01.2000), Besuche bei den Wohnungsunternehmen⁴⁰ und Informationsvermittlung im Zusammenhang mit dem Tagesgeschäft. Da es häufig zu Personalwechseln in den Vermietungsabteilungen komme, sei ihre Aufklärungsarbeit aber in gewisser Weise „ein Fass ohne Boden“.

Aus Sicht der ZeKo erweist es sich als hilfreich, wenn die kooperierenden Wohnungsunternehmen auf der „Arbeitsebene“ einen Ansprechpartner für die ZeKo beauftragen, der dann den Kontakt zu den regionalen Geschäftsstellen herstellt, was bislang einige wenige Wohnungsunternehmen umgesetzt haben. Verständlicherweise können nur die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der regionalen Geschäftsstellen mit ihren Vor-Ort-Kenntnissen diejenigen Vermietungen vornehmen, bei denen ausdrücklich Gesichtspunkte der „sozialen Durchmischung“ berücksichtigt werden sollen, zu denen auch die Vermittlungen über das „Geschützte Marktsegment“ gehören (siehe dazu Kapitel 5).

Den in den Steuerungsausschuss delegierten Vertretern der Wohnungswirtschaft sind die unternehmensinternen Informationsübermittlungsprobleme bekannt; sie halten die am GM beteiligten Unternehmen an, ihre Geschäftsstellen ausreichend zu informieren. Um die Situation zu verbessern, wird in einzelnen Wohnungsunternehmen die Erfüllung des GM-Kontingents – zusammen mit anderen unternehmerischen Zielen – in die Zielvereinbarungen mit den Geschäftsstellenleitern aufgenommen.⁴¹ Die Erfüllung der Ziele bestimmt in diesen Fällen die Höhe des variablen Gehalts mit.

In den Expertengesprächen wurde aber auch deutlich, dass es sich offensichtlich nicht nur um ein Informations- bzw. Vermittlungsproblem handelt, sondern dass die Geschäftsstellen z. T. auch Bedenken haben, Wohnungen an GM-Mieter zu vermieten, da sie in den verwalteten Wohnungsbeständen „Konflikte vermeiden“ möchten.

³⁹ Beispiel: Es wurde bereits wiederholt klargelegt, dass eine Schufa-Eintragung eines über das GM vorgeschlagenen Bewerber-Haushalts kein Ablehnungsgrund sein darf, sonst würde das ganze Programm obsolet. Dennoch kommt es immer wieder vor, dass GM-BewerberInnen mit dieser Begründung abgelehnt werden (siehe dazu im Einzelnen Kap. 6).

⁴⁰ Wenn es sich um große Wohnungsunternehmen mit zahlreichen Geschäftsstellen handelt – so hat das bislang größte städtische Unternehmen, die inzwischen privatisierte Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbau-Gesellschaft Berlin mbH (GSW), beispielsweise 31 Geschäftsstellen –, können an diesen Informationsveranstaltungen allenfalls die Geschäftsstellenleiter teilnehmen.

⁴¹ das auf die am KV GM beteiligten Wohnungsunternehmen jeweils entfallende Kontingent wird auf deren einzelne Geschäftsstellen verteilt

2.2.3.4 Die Bezirksämter

Den Bezirksämtern, denen die Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit primär obliegt⁴², wurde bei Einführung des GM von Senatsseite empfohlen, alle beteiligten Arbeitsgebiete im Sinne des Fachstellenkonzepts der Städtetagsempfehlungen von 1987 in einer Organisationseinheit zu bündeln (Obdachlosenplan 1995, S. 10). Dies wurde nicht nur als Voraussetzung für die Umsetzung des GM angesehen, sondern auch generell als Voraussetzung für ein effektives und effizientes Vorgehen bei der Wohnungssicherung und bei der Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen.

Aus den Stellungnahmen zu ihrer jeweiligen Obdachlosenhilfe⁴³, um die die Bezirksstadträte seinerzeit vom Senat gebeten worden waren, geht hervor, dass die Bezirke unterschiedlich auf die Empfehlung reagierten: Während einige Bezirksämter das Konzept positiv bewerteten und aufzeigten, dass sie mit der Umsetzung bereits begonnen hatten, äußerten sich andere Bezirksämter skeptisch zum Fachstellenkonzept oder bezogen gar keine Position. Eine bezirksübergreifende aktuelle Übersicht darüber, inwieweit und auf welche Weise das Fachstellenkonzept in den Bezirken zwischenzeitlich umgesetzt wurde, liegt bei der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz nicht vor. In den Expertengesprächen war aber zu erfahren, dass ganz überwiegend „kleine Lösungen“ („Koordinierungsstellen“ und „Fachdienste“) gewählt wurden, die Annäherungen an das Konzept der zentralen Fachstelle des Städtetags darstellen. Zentrale Fachstellen mit einer relativ vollständigen Bündelung der zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik erforderlichen Leistungen, Kompetenzen und Ressourcen wurden hingegen kaum eingerichtet. Aktuell geben Expertenkreise in Berlin die Einschätzung, dass das Fachstellenkonzept in den Bezirken nicht ausreichend umgesetzt ist. Es sei zwar nicht ausschließlich die „klassische“ Form erforderlich, aber Zuständigkeiten seien transparent zu gestalten und Verantwortlichkeiten müssten gebündelt werden – was offensichtlich noch längst nicht in allen Bezirken der Fall ist.

Die Federführung für das GM liegt auf Bezirksebene in der Regel bei der Abteilung Sozialwesen (Soziale Wohnhilfe). Alle Bezirke haben einen bei der Wohnraumvergabestelle angesiedelten Mitarbeiter benannt, der zuständig für das GM und Ansprechpartner für die ZeKo ist.

Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, die die Fachaufsicht für das GM hat, hat keinen Überblick darüber, wie das GM in den Bezirken im Einzelnen organisatorisch umgesetzt wird (Organisation und Abwicklung von Wohnungsvermittlungen, Bearbeitung von Problemmeldungen). Zu erfahren war in den Expertengesprächen, dass dem GM in den einzelnen Bezirken ein unterschiedliches Gewicht beigemessen wird, was vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass die Sozialen Wohnhilfen personell sehr unterschiedlich ausgestattet sind. Die Folge davon ist, dass es bei der Umsetzung des „Geschützten Marktsegments“ keine einheitlichen Strukturen gibt, sondern – wie zu vermuten ist – in Abhängigkeit von der finanziellen Ausstattung und/oder vom jeweils realisierten Fachstellenkonzept unterschiedliche Modelle des Verfahrensablaufs praktiziert werden: teils wurden für

⁴² „Hauptakteure in der Wohnungslosenhilfe sind die Bezirksämter von Berlin. Sie haben die Unterbringungsverpflichtung als Ordnungsbehörden im Falle von Wohnungslosigkeit und sind für alle Einzelangelegenheiten der Sozialhilfe eigenverantwortlich zuständig“ (Leitlinien 1999, S. 4).

⁴³ vorgegebene Themen: Verhinderung von Obdachlosigkeit, bezirkliche Projekte, Weiterentwicklung der Obdachlosenarbeit – abgedruckt in der Anlage zum Obdachlosenplan 1995, S. 17 ff.

die begleitenden Hilfen, die nach Problemmeldungen der Wohnungsunternehmen über Mietverhältnisse von GM-Mietern einsetzen, eigene „Sonderbereiche“ eingerichtet, die speziell für GM-Mieter zuständig sind, teils sind die Hilfen für GM-Mieter in die reguläre Wohnungsnotfallarbeit eingebunden nach dem Motto „Wohnungsnotfall ist Wohnungsnotfall“ (z. B. in Neukölln). Allgemein gelte: „Zwölf Bezirke, zwölf unterschiedliche Auffassungen!“ (Experten-gespräche).

2.2.3.5 Freie Träger – besonderer Zugang zum „Geschützten Marktsegment“ für Frauen aus Gewaltsituationen

Freie Träger sind zwar nicht als Vertragspartner einbezogen. Im Vertrag wird aber ausdrücklich bestimmt, dass die Klientel freier Träger „angemessen“ bei der Wohnungsvergabe zu berücksichtigen sei. Außerdem übertragen die Bezirke den freien Trägern im größeren Umfang die Betreuung von GM-Mietern (siehe dazu Kap. 7).

In der Anfangsphase hatten die freien Träger die Forderung nach einem eigenen Zugangskorridor bei der Wohnungsvergabe gestellt, schafften aber den Aufbau einer eigenen Organisationseinheit der Träger analog der bezirklichen Vergabestellen (Erfahrungsbericht 1994, 23) nicht, was dafür die Voraussetzung gewesen wäre. Seinerzeit konnte der Wohnungsbedarf der freien Träger durch das GM nicht abgedeckt werden. Anmietungen außerhalb hatten sich aber erschwert, weil die Wohnungsunternehmen auf das GM verwiesen (Erfahrungsbericht 1994, 11).

Mit der Mitte der 1990er Jahre einsetzenden Entspannung des Wohnungsmarkts verbesserten sich die Möglichkeiten für freie Träger, Wohnraum für ihre Klientel außerhalb des GM zu akquirieren. In den Expertengesprächen war zu erfahren, „dass die freien Träger das GM insgesamt wenig beansprucht haben – das Verfahren ist ihnen zu bürokratisch“, u. a. auch deshalb, weil die Wohnungsunternehmen zu hohe Forderungen stellen (Schufa-Auskunft, Kautions). Da zudem – gemessen am Bedarf – viel zu wenige Wohnungen aus dem GM zur Verfügung stehen („fast immer nix!“; siehe dazu Kap. 4), wenden sich die freien Träger bei der Wohnraumakquisition meist direkt an potentielle Vermieter, wobei sie die besten Erfahrungen mit privaten Vermietern und allenfalls noch mit kleinen Wohnungsunternehmen machen. („Wir sind auf die GM-Wohnungen nicht mehr so angewiesen .. Wenn die KlientInnen im Betreuten Einzelwohnen sind, bekommen wir für die relativ gut eine Wohnung, das war vor zehn Jahren undenkbar!“; Expertengespräche). Von Vorteil erweist es sich dabei, dass sie nachgehende Betreuung für ihre Klientel zusichern können, so dass sich aufgrund positiv verlaufender Mietverhältnisse z. T. eine gute informelle Kooperation mit einigen Vermietern ergeben hat. Aus Tab. 3.3 in Abschnitt 3.1.2 geht hervor, dass es sich im Zeitraum 1995 bis 2003 bei den über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalten bis zu einem Viertel um Klientinnen und Klienten freier Träger handelt⁴⁴. Angesichts der tendenziellen Geringschätzung der Funktion des GM erscheint dieser Anteil doch relativ hoch.

Einzig für Frauen aus Gewaltsituationen gelang es nach intensiven Verhandlungen zwischen der Senatsverwaltung für Soziales bzw. der ZeKo und den Projekten aus dem Anti-Gewalt-Bereich (Frauenhäuser, Zufluchtwohnungen, Frauenberatungsstellen) zum KV GM 1993,

⁴⁴ Gemeint sind die Haushalte, die im Anschluss an eine Entlassung aus einer Einrichtung der Wohnungslosen- bzw. Jugendhilfe oder aus Haft oder nach der Beendigung des Aufenthalts in einem Frauenhaus eine Wohnung über das GM erhielten.

einen besonderen Zugang zu vereinbaren. Die Projekte hatten den Zugang ihrer Klientinnen (allein stehende und allein erziehende Frauen aus Gewaltsituationen)⁴⁵ über die bezirklichen Wohnraumvergabestellen aus Sicherheitsgründen abgelehnt. Als Argumente wurden angeführt, dass eine Vergabe der Wohnungen über die Bezirke der „besonderen Bedrohungssituation der Frauen nicht gerecht werden“ könne – wegen der damit verbundenen Streuung der Daten der Frauen und der Streuung der geheimen Zufluchtsadressen in alle Bezirke. Befürchtet wurde außerdem eine unterschiedliche Handhabung der Wohnungsvergabe in den Bezirken mit der Folge, dass nicht überall die besonderen Ausschlusskriterien, die Frauen aus Sicherheitsgründen an Wohnungen haben, anerkannt worden wären (z. B. keine Erdgeschosswohnungen, nur bestimmte in Frage kommende Bezirke). Zur Begründung für die Notwendigkeit der Einrichtung eines „separaten Wohnungspools“ wurde außerdem die psychische Belastung angeführt, die den betroffenen Frauen entstanden wäre, wenn sie wiederholt bei den Bezirksämtern ihre persönliche Geschichte und Entwicklung hätten darlegen müssen.

Für die Wohnungsvergabe an Klientinnen wurde deshalb ein „hoher Datenschutz durch zentrale Koordinierung und wenig beteiligte Personen“ gefordert: Da der „Probelauf“ einer zentralen Vergabe über die ZeKo im Frühjahr 1994 zwar erfolgreich verlaufen war, die zentrale Vergabe wegen Personalmangel bei der ZeKo aber nicht fortgesetzt werden konnte, wurde in 04/1995 der Verein **„Donna Castella e. V. – Wohnungen für Frauen aus Gewaltsituationen“** (D. C.) gegründet⁴⁶. Ausschließlicher Zweck des Vereins, in dem alle Projekte aus dem Anti-Gewalt-Bereich mitarbeiten⁴⁷, ist gemäß Vereinssatzung die „Förderung der Wohnungsvergabe an Frauen aus Gewaltsituationen“, wobei der „Aufbau eines Projektes zur Koordinierung der Wohnungsvergabe aus dem Bestand des Geschützten Marktsegments an Frauen aus Gewaltsituationen“ als eine der Aufgaben ausdrücklich aufgeführt ist. Der Verein nahm zum 01.08.1995 seine Vermittlungstätigkeit auf. Finanziert wurde die halbe Stelle des Vereins anfangs von der Senatsverwaltung für Soziales, ab 01.08.1996 übernahm die Liga der Wohlfahrtsverbände die Finanzierung der Personalkosten. Für die laufenden Sachkosten kommt die Senatsverwaltung für Arbeit, Bildung und Frauen auf, die auch die Kosten für die Grundausstattung des Büros übernahm.

Vermittelt werden vorwiegend Wohnungen, die dem Verein aus dem „Geschützten Marktsegment“ angeboten werden; in einem geringeren Umfang werden auch anderweitig Wohnungen akquiriert – insbesondere dann, wenn besondere Nachfragen über die Angebote der ZeKo nicht bedient werden können. Der Anteil von D. C. am insgesamt vertraglich vereinbarten Kontingent wird analog der „Bezirksquote“ ermittelt (siehe Kap. 4).

Die Zusammenarbeit zwischen Donna Castella und dem LAGeSo (ZeKo) wurde erst im Zusammenhang mit der Änderung des Kooperationsvertrags „Geschütztes Marktsegment“ zum 01.01.2000 auf eine vertragliche Grundlage gestellt. Bis dahin war die Zusammenarbeit ganz offensichtlich nur über Absprachen geregelt. In einer Zusatzvereinbarung zum KV GM 2000 zwischen dem LAGeSo und dem Verein Donna Castella e. V. wurde festgelegt, dass Frauen aus häuslichen Gewaltsituationen zum zugangsberechtigten Personenkreis gehören (A-Berechtigung; siehe Kap. 3), dass Zugang und Auswahl der Bewerberinnen zum GM analog

⁴⁵ Nach Auskunft von Donna Castella handelt es sich bei den Klientinnen der Berliner Anti-Gewalt-Projekte zu ca. 2/3 um alleinerziehende und zu ca. 1/3 um alleinstehende Frauen.

⁴⁶ Zur Entstehungsgeschichte von Donna Castella und den Erfahrungen in den ersten beiden Jahren nach Aufnahme der Vermittlungstätigkeit (08/1995 bis ca. 08/1997) siehe die von Donna Castella angefertigte „Projektbeschreibung“ (ohne Jahr, ohne Seitenzahlen).

den bezirklichen Vergabestellen ausschließlich von D. C. organisiert werden, dass D. C. als Ansprechpartnerin für die Wohnungsunternehmen bei Problemen in den Mietverhältnissen fungieren soll und dass D. C. in diesen Fällen auch für Beratung und Betreuung zuständig ist. Zur Absicherung der Vermieterrisiken wurde eine pauschale Summe zur Verfügung gestellt.

Im Zusammenhang mit der Änderung des KV GM zum 01.11.2003 wurde keine gesonderte Zusatzvereinbarung mit D. C. mehr abgeschlossen. Die ZeKo hat aber schriftlich zugesichert, dass sie weiterhin an einer Zusammenarbeit interessiert und bereit sei, D. C. „... im Rahmen ihrer Möglichkeit Wohnungen aus dem ‚Geschützten Marktsegment‘ zur Verfügung zu stellen“. D. C. hat sich im Gegenzug schriftlich bereit erklärt, alle vertraglichen Regelungen, die sich aus dem KV GM 2003 ergeben, analog anzuwenden und eine reibungslose Zusammenarbeit mit den Bezirksämtern bzw. anderen Partnern des KV GM sicherzustellen.

Wie Tab. 2.3 zeigt, wurden in der 10jährigen Programmlaufzeit 283 Wohnungen im Rahmen des GM an Klientinnen von D.C. vermittelt, das sind 3 % aller insgesamt im Zeitraum 1994 bis 2003 über das GM vermittelten Wohnungen.

Tab. 2.3: Wohnungsvermittlungen im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ an Klientinnen von „Donna Castella“ 1995 bis 2003

Jahr	1995*	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	gesamt
Vermittlungen	33	63	39	31	8	7	20	40	42	283

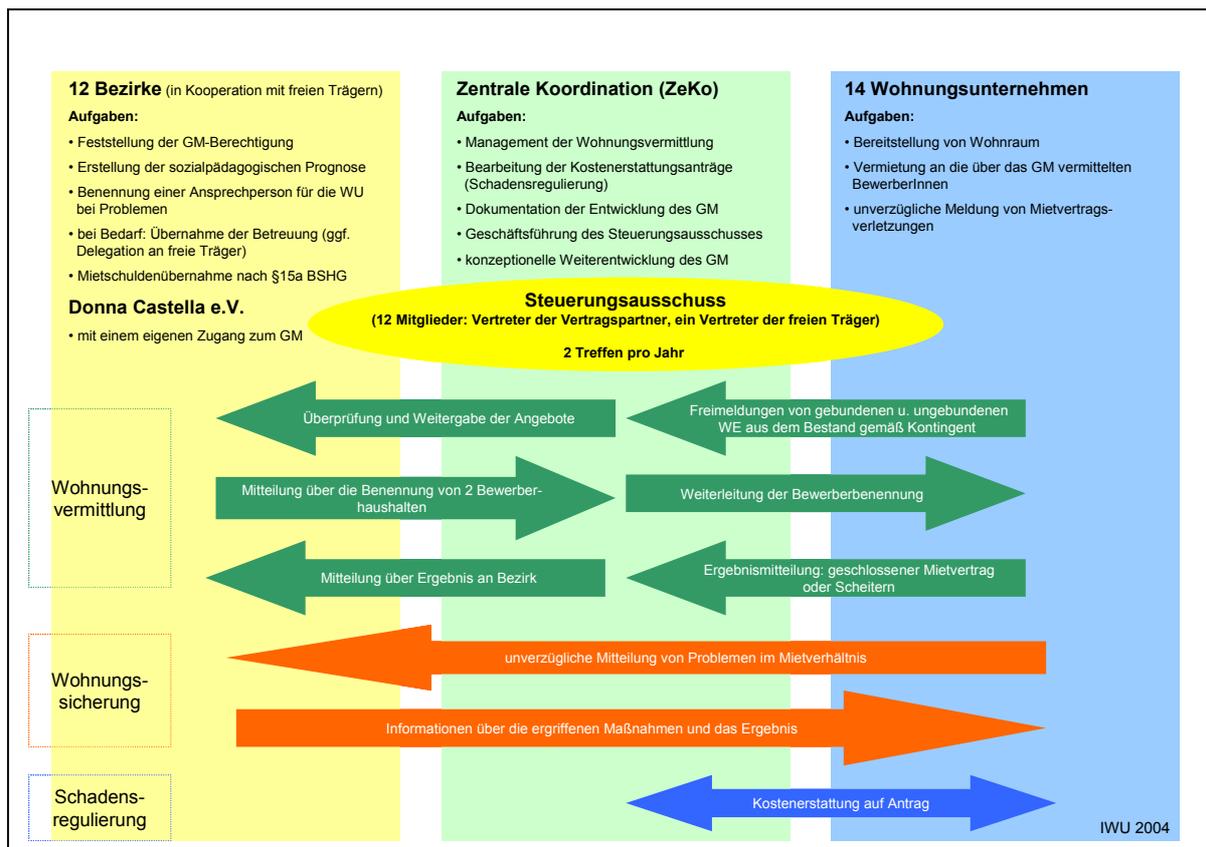
* Der Verein „Donna Castella“ wurde in 04/1995 gegründet und nahm zum 01.08.1995 seine Vermittlungstätigkeit auf.

2.2.3.6 Koordination der zahlreichen Beteiligten und Erfahrungen bei der Zusammenarbeit

Das nachfolgende Schaubild in Abb. 2.1 stellt den Aufbau des „Geschützten Marktsegments“ und die Zusammenarbeit der Partner bei Wohnungsvermittlung, Wohnungssicherung und Schadensregulierung dar.

⁴⁷ 1997 waren es 21 Projekte (siehe „Projektbeschreibung“).

Abb. 2.1: Kooperationsstruktur des „Geschützten Marktsegments“ in Berlin



Da es sich beim GM um einen sehr komplexen Aufbau mit einer Vielzahl von Beteiligten handelt, bedarf es der Koordinierung der Zusammenarbeit. Dazu gibt es eine Reihe von Gremien bzw. Treffen der beteiligten Akteure.

Vertraglich vorgesehen ist ein 12 Mitglieder umfassender Steuerungsausschuss, dem neben Vertretern der Vertragspartner (fünf Vertreter der Wohnungsunternehmen, ein Vertreter des Verbandes Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen (BBU), drei Vertreter der Bezirke, ein Vertreter des LAGeSo) auch jeweils ein Vertreter der für den Bereich Wohnen zuständigen Senatsverwaltung sowie der freien Wohlfahrtspflege angehören. Er tritt mindestens zweimal jährlich zusammen. Der Vorsitz wechselt jährlich zwischen dem Vertreter der Wohnungswirtschaft (BBU) und der freien Wohlfahrtspflege (Liga der Wohlfahrtsverbände). Die Geschäftsführung liegt bei der ZeKo (Einladungen, Protokolle etc.).

In diesem Gremium werden „grundsätzliche Fragen der Vertragsumsetzung“ behandelt, wobei auch Empfehlungen gegenüber den Vertragspartnern ausgesprochen werden können. Bei Dissens zwischen einem Wohnungsunternehmen und der ZeKo im Zusammenhang mit Schadensregulierungen (siehe Kap. 8) trifft der Ausschuss eine abschließende Entscheidung. In der Steuerungsrunde wurde auch die letzte Vertragsneufassung anhand eines von der ZeKo eingebrachten Entwurfs diskutiert und beschlossen.

Darüber hinaus gibt es weitere regelmäßige Treffen, die der Vernetzung der Arbeit dienen sollen:

- Die ZeKo trifft sich regelmäßig (ein- bis zweimal im Jahr) mit den Bezirksämtern, um sich „über alles was läuft“ auszutauschen.

- Auf Anregung der ZeKo und des BBU treffen sich die Vertreter der Bezirksämter und der Wohnungsunternehmen in unregelmäßigen Abständen zu einem Erfahrungsaustausch.

Zur Information des Steuerungsausschusses und der übrigen am GM beteiligten Vertragsparteien über den Stand der Umsetzung des KV GM dient die vertraglich vereinbarte halbjährliche Dokumentation zu Wohnungsangeboten und Vermittlungen sowie zur Schadensregulierung. Bis zur Neufassung des KV GM zum 01.11.2003 legte die ZeKo außerdem den Stand der Problemmeldungen vor, was als Verpflichtung seitdem entfallen ist (siehe dazu im Einzelnen Kap. 7).

Trotz der Anstrengungen zur Vernetzung der Arbeit gibt es eine Reihe von Verfahrens- und Organisationsproblemen, die nicht zuletzt aus dem komplexen Aufbau herrühren. Die Vielzahl von Beteiligten stellt eines der größten Probleme bei der Umsetzung des GM dar. Nach Angaben der befragten Experten führt sie nicht nur zu einer verbreiteten Unkenntnis über das GM, da Absprachen auf der Steuerungsebene vielfach nicht durchsickern bis auf die Durchführungsebene. Hinzu komme, dass die „endlosen Hierarchien“ in den beteiligten Institutionen eine mangelnde Verantwortlichkeit zur Folge haben, da bei auftretenden Problemen immer verwiesen werden könne auf andere Personen oder Arbeitsbereiche, die zuständig seien: „ Es gibt endlose Hierarchien, niemand lässt sich packen!“ „Je mehr Beteiligte wir haben, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass irgendwo was nicht funktioniert“.

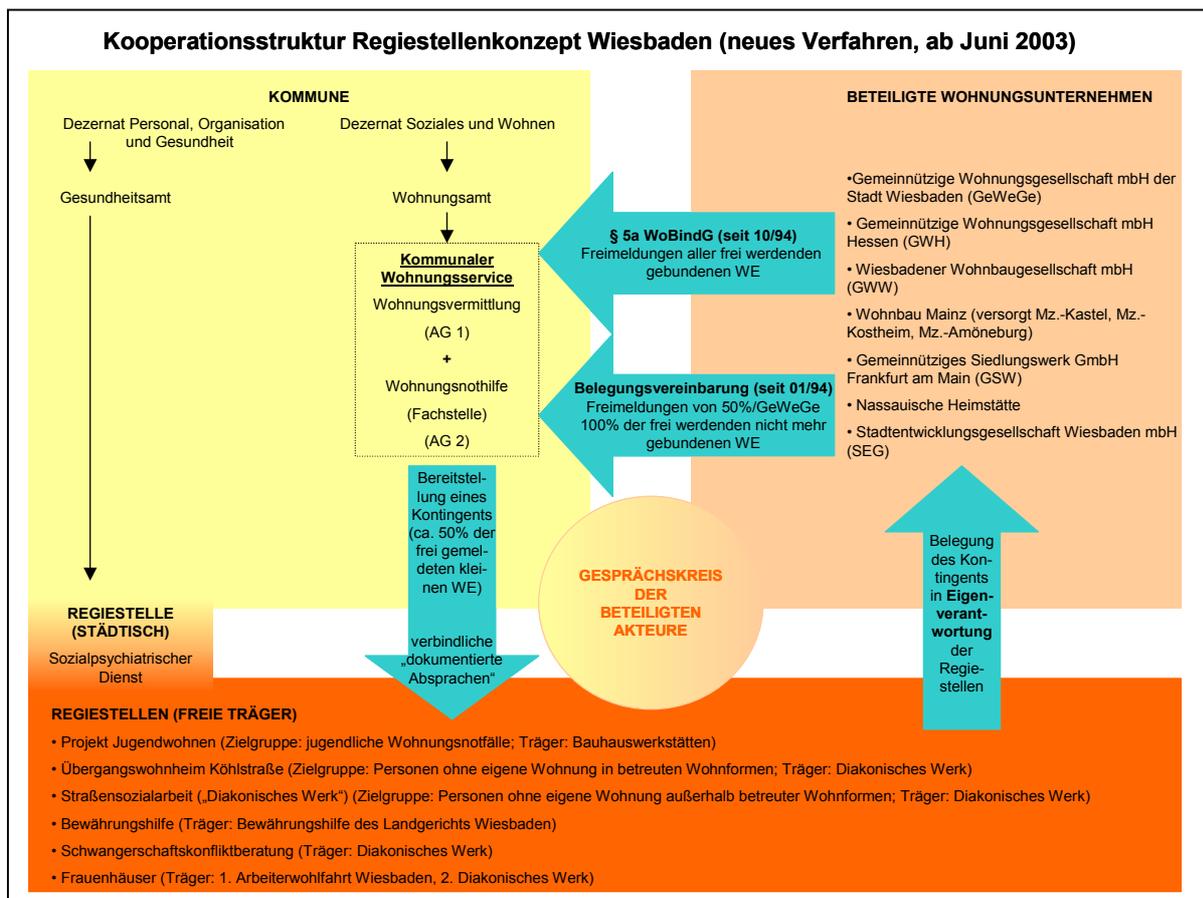
2.2.4 Kooperationsstruktur bei den „Regiestellen“ in Wiesbaden und Erfahrungen bei der Zusammenarbeit

Wie bereits in Kap. 2.1.3 eingeführt, arbeiten Kommune, Wohnungsunternehmen und Sozialträger innerhalb des Regiestellenansatzes zusammen.

Neben der „Moderatoren- und Schaltstellen-Funktion“ des kommunalen Wohnungsamtes besteht nach diesem Konzept eine der Hauptaufgaben des kommunalen Wohnungsservice (AG Wohnungsvermittlung) in der Sammlung, Prüfung und Zuteilung eingehender Freimeldungen an die Regiestellen. Gleichzeitig werden hier die Bewerberhaushalte der Regiestellen als „wohnungssuchend“ registriert, was eine zwingende Voraussetzung für die Vermittlung einer Wohnung darstellt. Vor der Einführung des neuen Vermittlungsverfahrens in 06/2003 oblag der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle das gesamte Vermittlungsmanagement, welches seitdem zu weiten Teilen in die Eigenverantwortung der Regiestellen übertragen wurde, die die zugewiesenen Wohnungen nun selbstständig innerhalb festgelegter Fristen belegen können (siehe Kap. 6). Sofern dem Abschluss eines regulären Mietvertrages ein zeitlich befristetes „Probewohnen“ (= ordnungsrechtliche Einweisung) vorgeschaltet werden soll, überwacht die zuständige kommunale Fachstelle (AG Wohnungsnothilfe) die Überführung des öffentlich-rechtlichen in ein privatrechtliches Mietverhältnis.

Das im Wohnungsamt grundsätzlich zu verortende Controlling fand bislang nur sehr eingeschränkt statt. Die Regiestellen verfassen zwar – seit 2004 auch nach einem einheitlichen, zwischen ihnen verabredeten Schema – Geschäftsberichte, die zumindest in der Vergangenheit jedoch nicht an Auflagen der Kommune geknüpft waren.

Abb. 2.2: Kooperationsstruktur der Regiestellen



Die beteiligten, ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen stellen Wohnraum gemäß der Belegungsvereinbarung bereit bzw. melden freiwerdende Sozialwohnungen der kommunalen Vermittlungsstelle.

Die Regiestellen steuern die Belegung der freigemeldeten und ihnen zugewiesenen Wohnungen, indem sie die Bedarfe bündeln und die Eignungsvoraussetzungen ihrer Klientel feststellen. Des weiteren organisieren sie im Hinblick auf die von der Wohnungswirtschaft geforderte Risikobegrenzung wohnungsbegleitende Unterstützungsangebote und Hilfeleistungen und benennen verbindliche Ansprechpartner für den Fall eintretender Probleme im Mietverhältnis. Seit Einführung des neuen Verfahrens in 06/2003 haben sie zudem Managementaufgaben bei der Wohnungsvermittlung übernommen – zum einen sind sie zuständig für die Abwicklung des Belegungsverfahrens der ihnen von der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle zugewiesenen Wohnungen, zum anderen haben einige Regiestellen ihre auch bereits im Vorfeld bestehenden Akquisitionstätigkeiten auf dem freien Wohnungsmarkt aufgrund unzureichender Wohnungsangebote/Zuweisungen des Wohnungsamtes ausgedehnt.

Innerhalb der Regiestellen bestehen unterschiedliche Organisations- und Kooperationsstrukturen. Von einem Trägerverbund im eigentlichen Sinne lässt sich nur im Hinblick auf die Regiestelle „Jugendhilfe“ sprechen, in der sich unter der Federführung der Bauhauswerkstätten

Wiesbaden (BWW) verschiedene Jugend- und Erziehungshilfeträger⁴⁸ zusammengeschlossen haben. In Kooperationsverträgen ist festgelegt, dass die freien Träger der Erziehungshilfe bei erfolgreicher Wohnungsvermittlung an ihre Klientel durch die BWW an diese sogenannte Projektbeiträge in Form von zwei Nettomonatsmieten zahlen. Dies macht etwa ein Viertel des notwendigen Budgets der BWW aus. Etwa 75 % des BWW-Budgets werden durch eine Fehlbedarfsfinanzierung des Jugendamtes abgedeckt.

Das Diakonische Werk (DW) ist als Träger mehrerer Regiestellen in Wiesbaden sehr engagiert: Im Bereich der Wohnungslosenhilfe bestehen zum einen die Regiestelle „Übergangswohnheim Köhlstraße“ als Einrichtung des stationären betreuten Wohnens und zum anderen die sogenannte Regiestelle „Diakonisches Werk“ („Straßensozialarbeit“), die den Bereich der Straßensozialarbeit, eine Fachberatungsstelle für Wohnungslose, eine Teestube mit Notunterkunft und einen Betreuungsverein, der eine allgemeine Beratung durch Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen leistet, umfasst. Daneben koordiniert das DW die Regiestellen „Schwangerschaftskonfliktberatung“ und „Frauenhäuser“ (letztere gemeinsam mit der Arbeiterwohlfahrt Wiesbaden), die im Falle der Notwendigkeit schwangere bzw. von Gewalt bedrohte Frauen bei der Wohnraumversorgung unterstützen.

Die Regiestelle „Bewährungshilfe“ ist der entsprechenden Beratungsstelle des Landgerichtes Wiesbaden zugehörig. Die Finanzierung erfolgt über die Justiz, da die Wohnungsvermittlung Teil der „ganz normalen Arbeit“ in der Bewährungshilfe ist.

Eine Sonderrolle nimmt die Regiestelle „Sozialpsychiatrischer Dienst“ des Gesundheitsamtes Wiesbaden ein, die sich als einzige in kommunaler Trägerschaft befindet.

Die Kommunikation der Akteure innerhalb der Regiestellenstruktur wird durch verschiedene Begleitgremien sichergestellt: Die Regiestellen untereinander stehen in regelmäßigem, ein- bis zweimal jährlich stattfindendem Erfahrungsaustausch. Die Durchführung dieser Treffen sowie deren Ablauforganisation und Protokollierung obliegt den Bauhauswerkstätten Wiesbaden, die federführende Koordinationsaufgaben für sämtliche Regiestellen übernommen haben. Darüber hinaus werden etwa vierteljährlich in einem ursprünglich aus Vertreterinnen und Vertretern des Wohnungsamtes und der Wohnungswirtschaft bestehenden Gesprächskreis, der seit 1993 als „runder Tisch“ auch den Regiestellen offen steht, „strategische Themen von gemeinsamem Interesse und praktischer Bedeutung“ (Altschiller 1999) diskutiert und protokolliert. Jährlich gibt es außerdem bilaterale Gespräche zwischen dem Wohnungsamt und den Wohnungsunternehmen auf Geschäftsführerebene.

Die Kooperation innerhalb des Regiestellenkonzepts wird nach Angaben des Wohnungsamtes von allen beteiligten Partnern als bindend angesehen. Das Ziel der angemessenen Wohnraumversorgung wird zumindest im Hinblick auf den „dringlichen Bedarf“ erfüllt. Die Verfahrensweisen haben sich aufgrund der vergleichsweise langen Tradition gut eingependelt. Rückblickend sieht das Wohnungsamt keine Brüche oder tiefgreifenden Konflikte. In den mit den verschiedenen Akteuren geführten Gesprächen wird die Kooperationsstruktur von niemandem grundsätzlich in Frage gestellt. Die befragten Regiestellen konstatieren je-

⁴⁸ angeschlossene Träger: Jugendhilfezentrum Johannisstift, Jugendhilfeverbund Antoniusheim, FRESKO e.V., Bildungswerk der hessischen Wirtschaft e.V., Amt für Soziale Arbeit, Therapeutisches Kinderhaus Schröder, Verein zur Unterstützung von Mädchen in Not e.V., VIE, EVIM, DAA

doch eine kontinuierliche Mangelsituation an zu vermittelndem Wohnraum und sprechen im Hinblick auf die Kooperation zwischen Wohnungsamt und Regiestellen für das Jahr 2001 von einem „Krisenjahr“, in dem es zu einem massiven Einbruch der Vermittlungszahlen aufgrund von Strukturveränderungen innerhalb des Wohnungsamtes kam. Gleichzeitig gab dieser Konflikt aber auch den Ausschlag für positiv zu bewertende Verhandlungen über die Einführung von Kontingenten, die schließlich 2003 zur Verfahrensänderung und damit zum förderlichen Ausbau der bilateralen Zusammenarbeit zwischen Regiestellen und Wohnungsunternehmen, aus Sicht des Wohnungsamtes zum Abbau verzichtbarer Zwischenstufen und nach Einschätzung der Regiestellen zu mehr Transparenz im Vermittlungsverfahren führten. Das befragte Wohnungsunternehmen stand der Kontingentlösung zwar zuerst zögerlich gegenüber, stellte im Gespräch aber im Großen und Ganzen gute Erfahrungen sowohl für die Zeit vor als auch nach der Einführung der neuen Regelung heraus. Die Wohnungsunternehmen sehen sich in ihrer sozialen Verpflichtung, auch eine „problematische Klientel“ in zumutbarem Umfang aufzunehmen und betrachten dahingehend den „kontrollierten“ Zugang und die Betreuungszusage durch die Regiestellen als Vorteil. Die Reduzierung der ursprünglichen Vorbehalte hängt sicherlich auch damit zusammen, dass die Wohnungsunternehmen mit Einführung des Kontingentverfahrens eine Belegung durch die Regiestellen für bestimmte Wohnungen bereits bei der Freimeldung begründet ausschließen können.

Die Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft wird von den Regiestellen als überwiegend und gleichbleibend gut eingeschätzt, wenngleich sie in unterschiedlichem Maße von der Aufgeschlossenheit einzelner Vermietungssachbearbeiter der Wohnungsunternehmen abhängig sein kann („Bei einigen Unternehmen funktioniert es besser.“). In diesem Zusammenhang wurde auch von einem „negativen Gedächtnis“ einzelner Wohnungsunternehmen gesprochen, denen wenige problematisch verlaufene Mietverhältnisse deutlicher in Erinnerung bleiben als die zahlenmäßig häufiger problemlos verlaufenden Vermietungen.

Die einzelnen Regiestellen befinden sich zwar prinzipiell in einer Konkurrenzsituation um die knappen Wohnungen für ihre jeweilige Klientel, haben es aber geschafft, eine „solidarische“ Kooperation untereinander zu entwickeln. Die Einführung festgelegter Kontingente hat die Beziehungen der Regiestellen untereinander entlastet. Die vernetzte Zusammenarbeit mittels regelmäßigem Erfahrungsaustausch wird ausgesprochen positiv beurteilt.

2.2.5 Kooperationsstruktur bei der Kooperationsvereinbarung in Dresden und Erfahrungen bei der Zusammenarbeit

Verantwortlich für die Umsetzung der Kooperationsvereinbarung innerhalb der Stadtverwaltung ist die Abteilung Wohnen des Sozialamtes. Sie ist primär zuständig für die Registrierung der wohnungssuchenden Haushalte⁴⁹ und die Vermittlung der von den Wohnungsunternehmen freigemeldeten belegungsgebundenen Wohnungen der Objektliste. Die Gruppe Wohnhilfen der Abteilung Wohnen kooperiert bei der Feststellung der Zugangsvoraussetzungen eng mit dem Sachgebiet „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“⁵⁰ der

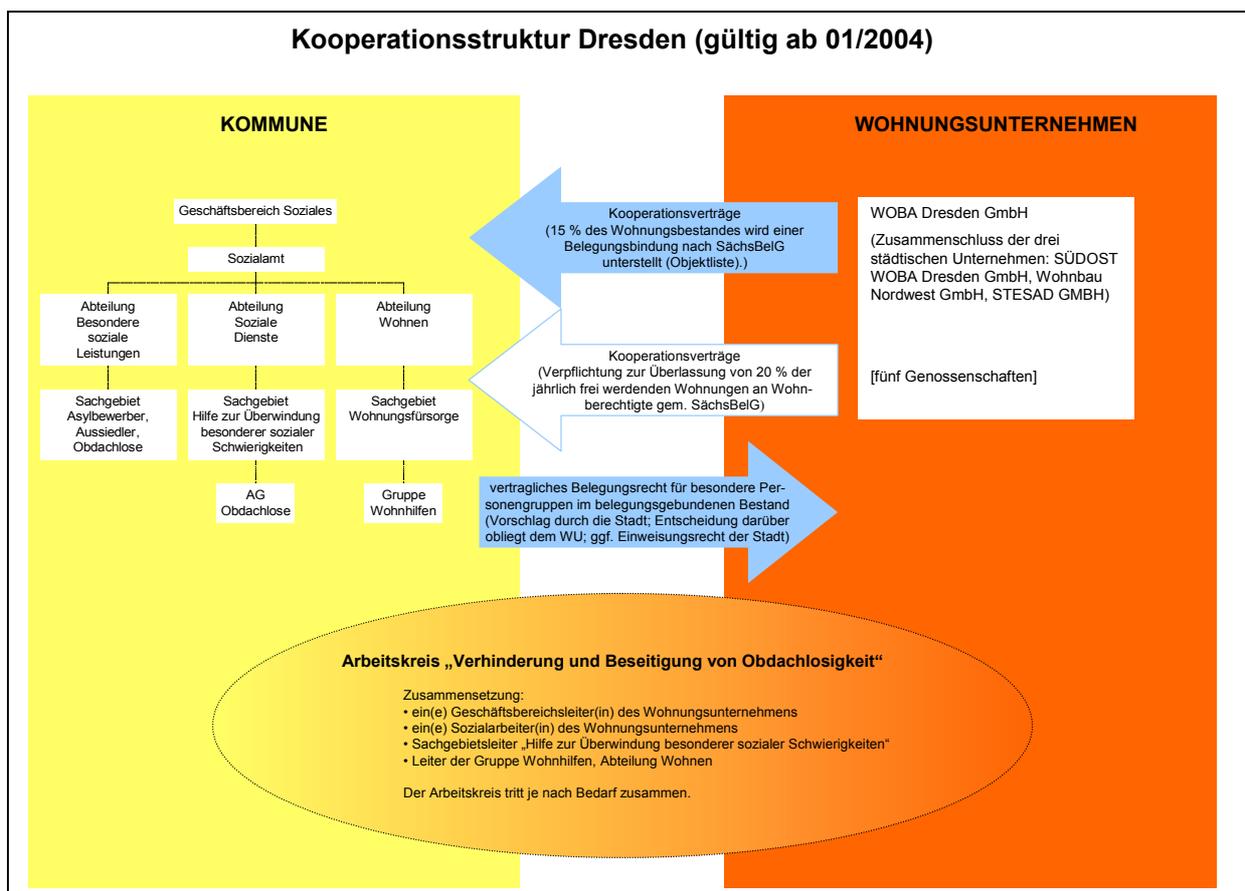
⁴⁹ Seit 07/2000 nur noch solche Haushalte, die der besonderen Unterstützung bedürfen.

⁵⁰ Das Sachgebiet umfasst die Arbeitsgruppen: „Obdachlose“, „Prävention und Noffälle“ (Räumungsklagen, Energieschulden), „Mobiler Suchtdienst“ und „Ausländer“.

Abteilung Soziale Dienste, welches außerdem für die behördliche Nachbetreuung der Vermittelten zuständig ist. In jedem Falle, d. h. auch wenn kein unmittelbarer Betreuungsbedarf für die vermittelten Haushalte besteht, führt dieses Sachgebiet einen Kontrollhausbesuch nach Bezug der Wohnung durch, um zu überprüfen, ob alle für den Erhalt des Mietverhältnisses notwendigen Schritte unternommen wurden. Des Weiteren ist die Abteilung Besondere soziale Leistungen einbezogen, die die Sozialleistungsansprüche der Wohnungsbewerber und –bewerberinnen überprüft und ggf. die Übernahme der Mietkautionen gewährt. Im Hinblick auf die Betreuung der vermittelten Haushalte arbeiten die zuständigen Stellen mit freien Trägern zusammen, die jedoch keine Vertragspartner im eigentlichen Sinne darstellen (siehe Kap. 7).

Da alle originären Aufgaben von Sozialamt und Wohnungsamt wie Unterbringung, Prävention und Wohnungsvermittlung in einem Amt zusammengeführt worden sind, sei „das Amt an sich“ als eine Fachstelle zu verstehen – allerdings nicht im Sinne der „klassischen“ Städte-tagsdefinition, sondern eher „als Mittelding zwischen Fachdienst und Koordinierungsstelle“ (Expertengespräche).

Abb. 2.3: Kooperationsstruktur Dresden



Der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft WOBA Dresden GmbH, in der die drei vormals eigenständigen städtischen Unternehmen aufgegangen sind, obliegt die Bereitstellung der frei werdenden belegungsgebundenen Wohnungen der Objektliste. Zur Früherkennung von Problemen im Mietverhältnis beschäftigt das Wohnungsunternehmen zudem eigene Sozialarbeiter, die Zugriff auf die Vermietungsdatei haben, die Mietzahlungen überwachen und bei

auftretendem Handlungsbedarf Kontakt zu säumigen Mietern aufnehmen und Hilfestellungen anbieten.

Gemäß § 5 der Dresdner Kooperationsvereinbarung wurde ein Arbeitskreis „Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit“ eingesetzt, dessen vorrangige Bedeutung in der Klärung auftretender Wohnungsvermittlungsprobleme zwischen den Vertragspartnern besteht: „Wird ein von der Landeshauptstadt Dresden vermittelter Wohnberechtigter mehrmals vom Wohnungsunternehmen abgelehnt, ist dieser Problemfall im Arbeitskreis... zu thematisieren... Im genannten Arbeitskreis ist zwischen der vermittelnden Stelle, den Abteilungen mit Betreuungsaufgaben im Sozialamt und Jugendamt sowie dem kommunalen Wohnungsunternehmen nach geeigneten Maßnahmen für eine angemessene Problemlösung zu suchen.“ Die Belange des Arbeitskreises werden in den gesonderten Arbeitsrichtlinien (Punkt 10) geregelt: Danach setzt sich der Arbeitskreis aus einem Geschäftsbereichsleiter sowie einem Sozialarbeiter des Wohnungsunternehmens, dem Sachgebietsleiter „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ und dem Gruppenleiter Wohnhilfen der Stadt Dresden zusammen. Im Einzelfall können im sachdienlichen Interesse das Jugendamt oder freie Träger hinzugezogen werden.

Der Arbeitskreis soll zwar je nach Bedarf zusammentreten, in der Regel besprache man sich aber telefonisch. Bislang seien dort alle Probleme gelöst worden (Expertengespräche).

Der Arbeitskreis befasst sich in seinen Beratungen ausschließlich mit Einzelfallproblemen und wird nur auf Anlass tätig. Daneben trifft sich aber regelmäßig eine Arbeitsgruppe, die aus dem genannten Arbeitskreis erweitert um freie Träger und Stadträte besteht und ausschließlich für Grundsatzfragen im Zusammenhang mit dem Kooperationsvertrag zuständig ist.

Im Hinblick auf Bestandsentwicklungen, die auch belegungsgebundene Wohnungen betreffen, wurde eine Arbeitsgruppe des Stadtplanungsamtes „Stadtumbau“ eingerichtet, in die auch die Abteilung Wohnen des Sozialamtes und die Wohnungsunternehmen einbezogen sind. Aufgabe der Abteilung Wohnen ist es, in diesem Gremium den Erhalt von belegungsgebundenem Wohnraum bzw. Wohnraum mit geringem Mietpreis zu überwachen („Aufwertung der Wohnungen ja, aber unter der Mietpreisprämisse“, Expertengespräche).

Vor dem Zusammenschluss zur WOBA bestand ein regelmäßiger Austausch zwischen den Sozialarbeitern und Sozialarbeiterinnen bzw. Grundstücksverwaltern der Wohnungsunternehmen und zuständigen Stellen der Stadtverwaltung, der nach Auskunft der Stadt nach der Fusion etwas „eingeschlafen“ sei. Das Wohnungsunternehmen konstatiert in diesem Zusammenhang, dass „die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure auf einer fairen, sachlichen und problemlösungsorientierten Ebene“ stattfand. Insbesondere feste Ansprechpartner und Arbeitskreise hätten dieses unterstützt. Konflikte und Meinungsverschiedenheiten würden „offen angesprochen und geklärt“.

Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, wird es in absehbarer Zeit Neuverhandlungen der KV DD geben. In den Gesprächen wurde deutlich, dass sich der Regelungsbedarf einerseits aufgrund der Hartz IV-Gesetzgebung, andererseits aber auch im Hinblick auf die Fusion der kommunalen Wohnungsunternehmen ergibt.

2.3 Ausblick auf die nachfolgenden Kapitel

In den folgenden Kapiteln 3 bis 8 wird anhand der Fallbeispiele Berlin, Wiesbaden und Dresden dargestellt, wie dort die Ziele der Kooperationen konkretisiert wurden (Konzept), wie sie umgesetzt wurden und inwieweit sie erreicht werden konnten (Ergebnisse und Erfahrungen).

Im nächstfolgenden Kapitel 3 werden die in der jeweiligen Kooperation definierten Zielgruppen im Hinblick auf deren Wohnungsnotsituation, Haushaltsstruktur und sozioökonomische Lage näher bestimmt. Behandelt werden in diesem Zusammenhang auch die jeweils zugrunde gelegten Zugangsvoraussetzungen für die Vermittlung in Wohnraum sowie der festgestellte Betreuungsbedarf der versorgten Haushalte bei Einzug.

In den Kapiteln 4 und 5 werden die quantitative und qualitative Bedarfsgerechtigkeit der im Rahmen der Kooperationen bereitgestellten Wohnungen untersucht, wobei einerseits der Umfang der in die Vermittlung jeweils einbezogenen Wohnungen gemessen am Bedarf analysiert wird und andererseits die Geeignetheit der angebotenen Wohnungen im Hinblick auf deren Ausstattung, Miete und Lage überprüft wird.

Das Kapitel 6 widmet sich den konzeptionellen Vorgaben und Erfahrungen bezüglich des jeweils vereinbarten Belegungsverfahrens bei der Wohnungsvermittlung.

Im Mittelpunkt des 7. Kapitels steht die Sicherung des Wohnraums nach der Vermittlung in Wohnungen, die im Rahmen der jeweiligen Kooperationen verfügbar gemacht wurden. Dazu gehören die formal oder informell vereinbarten Verfahren bei Mietvertragsverstößen und anderen Problemen in den Mietverhältnissen und die in den Kooperationen eingerichtete wohnergänzende Betreuung der vermittelten Klientel.

Das Kapitel 8 thematisiert die – sofern vorhandenen – Vereinbarungen über Gewährleistungen und Schadensregulierungen, die den Wohnungsunternehmen im Falle des (erneuten) Scheiterns von Mietverhältnissen und zur Reduzierung ihres Vermietungsrisikos eingeräumt wurden.

Eine Zusammenschau der Forschungsergebnisse mit Schlussfolgerungen und Empfehlungen liefert abschließend das Kapitel 9.

3 Die Zielgruppen – mit Wohnraum versorgte Haushalte

3.1 Die Zielgruppen im Hinblick auf die Wohnungsnotsituation

3.1.1 Konzepte und Umsetzung

Die Zielgruppen sind in den drei intensiv untersuchten Fallbeispielen unterschiedlich eng gefasst.

Berlin

In Berlin sind ausschließlich Personen und Haushalte zugangsberechtigt zum „Geschützten Marktsegment“ (GM), die von Wohnungslosigkeit bedroht oder betroffen sind. Im GM werden diese beiden Arten von „Marktsegmentberechtigung“ (M-Berechtigung) wie folgt definiert:

- Unter die sog. **A-Berechtigung** fallen Personen, die **von Wohnungslosigkeit unmittelbar bedroht** sind, d. h. für die sämtliche sozialhilferechtliche Möglichkeiten zum Erhalt des bestehenden Mietvertragsverhältnisses erfolglos ausgeschöpft worden sind und bei denen der Verlust der WE unabwendbar ist⁵¹ – oder deren Entlassung aus betreuenden Einrichtungen bzw. Haft, Krankenhaus usw. in die Wohnungslosigkeit bevorsteht⁵².
- Unter die sog. **B-Berechtigung** fallen Personen, die aktuell **von Wohnungslosigkeit betroffen** sind und die nach dem Berliner Polizeigesetz (ASOG – Allgemeines Gesetz zum Schutz der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin) in Notunterkünfte eingewiesen wurden bzw. einen Unterbringungsanspruch haben und länger als ein Jahr in Berlin leben.

Die Wohnungsvergabe erfolgt nach dem Grundsatz des **Vorrangs** der Vermeidung von Wohnungslosigkeit vor der Beseitigung bestehender Wohnungslosigkeit. Damit soll erreicht werden, dass Wohnungslosigkeit gar nicht erst eintritt. Das GM ist so konzipiert, dass die Betroffenen **nur einmal eine Chance** bekommen. Haushalte, die nach einer Wohnungsvermittlung über das GM geräumt wurden, erhalten keine erneute M-Berechtigung.

Wiesbaden

In Wiesbaden sind die Zielgruppen noch enger gefasst. Aus dem Regiestellenkonzept folgt, dass über die Regiestellen ausschließlich Personen mit Wohnraum versorgt werden, die in Beratungskontakt zu sozialen Trägern stehen und/oder in deren Einrichtungen untergebracht sind, d. h. „die dem System bekannt sind“ (Expertengespräche). Je nach Klientel der beteiligten Regiestellen ist die jeweilige Zielgruppe beschränkt auf **Wohnungslose** - das betrifft ins-

⁵¹ Als Grund dafür wird von den befragten Expertinnen und Experten vor allem mangelnde Mitwirkung der Betroffenen genannt: Ablehnung des Antrags auf Mietschuldenübernahme, weil das Verhalten des Antragstellers das Entstehen erneuter Mietrückstände erwarten lässt und er unterstützende Hilfen nicht annimmt. Oder die Vermieter sind nicht (mehr) bereit, das Mietverhältnis fortzusetzen, weil Fristen verstrichen sind, weil schon einmal eine Kündigung vorgelegen hat etc. – Offen bleiben muss in diesem Zusammenhang, inwieweit die Wohnungsverluste möglicherweise auch durch ein unzureichendes wohnungssicherndes Engagement der WU und/oder eine unzureichende Prävention in den Bezirken entstehen.

⁵² Nach der Definition, die der Arbeit im Forschungsverbund zugrunde gelegt wird, handelt es sich bei den Personen, deren Entlassung aus betreuenden Einrichtungen unmittelbar bevorsteht, um von Wohnungslosigkeit Betroffene, da sie nicht in eine eigene Wohnung zurückkehren können. Die Entlassung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus Einrichtungen der Jugendhilfe stellt eine andere Situation dar, weil sie noch nie eine eigene Wohnung hatten.

besondere die Regiestellen „Straßensozialarbeit“ und „Bewährungshilfe“. Hingegen ist die Klientel des „Sozialpsychiatrischen Dienstes“ nur zur Hälfte von Wohnungslosigkeit betroffen. Die übrigen Klienten und Klientinnen dieser Regiestelle haben zwar reguläre Wohnungen, sie werden aber ebenfalls in die Vermittlung aufgenommen, wenn bspw. die Lage der Wohnungen der Lebenssituation nicht angemessen ist, weil es Konflikte mit der Nachbarschaft aufgrund der psychischen Erkrankungen gibt oder die familiäre Situation einen Auszug nahe legt. Etwas anders stellt sich die Situation der Klientel der Regiestelle „Jugendhilfe“ (Bauhauswerkstätten Wiesbaden – BWW) dar, da deren Klientel – Jugendliche bis 23 Jahre aus Erziehungshilfemaßnahmen – in der Regel noch nie eine eigene Wohnung hatte und erstmals in regulären Wohnraum vermittelt werden muss.

Tab. 3.1: Wiesbaden: Zielgruppen der in die Auswertung einbezogenen Regiestellen

Regiestelle	Klientel/Zielgruppen
Jugendhilfe (BWW)	Jugendliche bis 23 Jahre aus Erziehungshilfemaßnahmen
Straßensozialarbeit („Diakonisches Werk“)	Wohnungslose (überwiegend ältere allein stehende Männer, junge Suchtabhängige)
Sozialpsychiatrischer Dienst	psychisch kranke Erwachsene, Suchtkranke, geistig behinderte Erwachsene, gerontopsychiatrisch Kranke, neurologisch beeinträchtigte Personen
Bewährungshilfe	auf Bewährung Entlassene, mit Bewährung Verurteilte, in Einzelfällen auch Entlassungsvorbereitung bei bevorstehender Entlassung aus der Freiheitsstrafe

Die Bewertung der bei den Regiestellen eingehenden Anträge auf Zuweisung einer Wohnung und die Einstufung nach Dringlichkeiten erfolgt mit Hilfe besonderer Kriterien, die von den Regiestellen eigenverantwortlich aufgestellt werden und mit dem Wohnungsamt nicht abgestimmt, aber von diesem akzeptiert werden. Die regiestelleninternen Dringlichkeitskriterien gewährleisten einen größeren Ermessensspielraum bei der Beurteilung komplizierter Sozialverhältnisse als der vor allem nach Objektivierbarkeitskriterien aufgestellte Dringlichkeitskatalog des Wohnungsamtes. Somit können durch die Regiestellen auch Personen und Haushalte dringlich mit Wohnraum versorgt werden, die nach der Dringlichkeitssystematik des Wohnungsamtes „chancenlos“ wären oder lange Wartezeiten in Kauf nehmen müssten. Beispielhaft seien hier die Dringlichkeitskriterien aufgeführt, die von der Regiestelle „Straßensozialarbeit“ („Diakonisches Werk“) angewendet werden:

- (schwere) Krankheit
- Arbeits-/Ausbildungsvertrag in Aussicht („erst die Wohnung, dann die Arbeit“; enge Zusammenarbeit mit dem Amt für Soziale Arbeit („Hilfe zur Arbeit“))
- Bereitschaft zur Therapie bei Suchterkrankungen
- Hotelunterbringung
- Wartezeit.

Die Vermittlungspriorität wird anhand einer sechsstufigen Rangreihe bestimmt: Stufe 1 = nicht dringlich; Stufe 6 = sehr dringlich.

Dresden

In der Kooperationsvereinbarung in Dresden (KV DD) wurde auf die explizite Nennung einer Zielgruppe verzichtet. Sie ist aber im Vergleich zu den beiden anderen Fallbeispielen zwangsläufig weiter gefasst, da die KV DD bezugnehmend auf das Sächsische Belegungs-

rechtsgesetz (SächsBelG) die Belegung des gesamten, dort als belegungsgebunden festgelegten Wohnungsbestandes regelt. Entsprechend der Präambel ist es Ziel der Vereinbarung, „... im Rahmen der bisherigen vertrauensvollen Zusammenarbeit [zwischen der Kommune und den kooperierenden Wohnungsunternehmen] zielgruppenorientiert die Wohnungsprobleme einkommensschwacher Haushalte unter sozialen Gesichtspunkten zu lösen“. Da sich die Vereinbarung ausdrücklich auf das SächsBelG (§§ 2 und 7) bezieht, sind dementsprechend Haushalte mit einem Einkommen innerhalb der Einkommensgrenzen des § 25 II. WoBauG die wohnberechtigte Zielgruppe im Sinne der Kooperationsvereinbarung, wobei die vorrangige Versorgung des in § 26 II. WoBauG genannten Personenkreises zu berücksichtigen ist (schwängere Frauen, kinderreiche Familien, junge Ehepaare, allein stehende Elternteile mit Kindern, ältere Menschen, Schwerbehinderte).

Entsprechend der definierten Einkommensgrenzen wurden von Anfang an „Obdachlose und Gefährdete“ in die Vermittlung einbezogen und statistisch gesondert ausgewiesen, auch wenn sie nicht einer der vorgenannten Gruppen zuzuordnen sind. Zur Gruppe der „Obdachlosen und Gefährdeten“, denen weiter reichende, über den Vermittlungsvorgang hinaus gehende Unterstützungsleistungen bei der Wohnraumversorgung zuteil werden, zählt die Stadt Dresden **Obdachlose und von Obdachlosigkeit Bedrohte**, die sie weiter differenziert nach: „Haftentlassene, von Zwangsvollstreckungsmaßnahmen Bedrohte, gefährdete Frauen sowie familiengelöste Jugendlichen in Erziehungsmaßnahmen“. Insofern entspricht diese Gruppe im engeren Sinne der Zielgruppe des Forschungsverbundes. Ein Teil der Vermittlungsjahrgänge 2000 und 2001 dieser Gruppe wurde für eine eingehende, in den folgenden Kapiteln dargestellte Datenanalyse extrahiert (s. dazu Abschnitt 1.2).

Der Wortlaut der KV DD wurde zwischenzeitlich zwar nicht geändert, mit Wirkung zum 01. Juli 2000 wurde jedoch eine Einengung der Zielgruppe vorgenommen. Seit diesem Zeitpunkt erfolgt die direkte Wohnungsvermittlung durch die Abteilung Wohnen des Sozialamtes vornehmlich nur noch für „bestimmte, der besonderen Fürsorge bedürftige Personengruppen“ (vgl. Landeshauptstadt Dresden, Sozialamt, Abt. Wohnen, Statistischer Jahresbericht 2001, S. 12). Zu diesen „besonderen Bedarfsgruppen“ zählen die in § 1 WoFG genannten Personenkreise (vgl. Statistischer Jahresbericht 2002, S. 7), darunter insbesondere auch Haushalte, die von Obdachlosigkeit betroffen bzw. unmittelbar bedroht sind, familiengelöste Jugendliche in Erziehungsmaßnahmen, ausländische und Personen mit Aussiedlerstatus aus Übergangwohnheimen oder bei Erstversorgung, von Gewalt bedrohte Personen, deren Wohnsituation nachweislich eine Gefahr für Leben und Gesundheit darstellt, Schwerbehinderte, deren Wohnsituation dieser Behinderung nicht Rechnung trägt, Personen, bei denen geistige, körperliche oder psychische Hilflosigkeit vorliegt und Wohnberechtigte, die nachweislich vom Wohnungsunternehmen zwei- bis dreimal abgewiesen wurden (vgl. Begründung zum Stadtratsbeschluss Nr. V 582-17-2000 vom 31.08.2000).

Grund für dieses veränderte Vorgehen war die seit Mitte der 1990er Jahre einsetzende Entspannung auf dem Wohnungsmarkt, die zu einem weitreichenden Wohnungsüberschuss führte (Leerstandsquote im Jahr 2001 14,3 %, amtliche Statistik der Landeshauptstadt Dresden). Der daraus folgende „Mietermarkt“ hatte bewirkt, dass sich die Mietpreise der Wohnungen des freien Marktes denen der belegungsgebundenen, im Rahmen der Kooperationsvereinbarung vermittelten Wohnungen anglichen und teilweise sogar darunter sanken. Insbesondere Wohnungssuchende mit einem Einkommen im oberen Drittel des Einkommensbereiches nach dem II. WoBauG waren nach Angaben im Statistischen Jahresbericht 2001 der Landeshauptstadt Dresden (S. 3) nicht mehr auf eine Anmietung im belegungsgebunde-

nen Bestand angewiesen, sondern konnten sich am freien Markt eigenständig mit Wohnraum versorgen.

Im Zuge der Beantragung eines WBS wird darüber hinaus die soziale Dringlichkeit der Wohnungssuchenden bewertet. In Dresden können insgesamt sieben verschiedene WBS⁵³ beantragt werden, wobei nur die Typen „L“ (SächsBelG) und in deutlich geringerem Umfang auch „S“ (Städtebauförderung)⁵⁴ für die Versorgung der hier interessierenden Zielgruppen relevant sind. Diese beiden WBS werden für Wohnungsbestände ausgestellt, die für Haushalte vorgehalten werden, die neben Einkommensarmut weitere soziale Problemmerkmale aufweisen (Expertengespräche). Seit 2000 werden nur noch beim WBS „L“ (SächsBelG) die beiden Dringlichkeitskategorien „soziale Dringlichkeit“ und „keine Dringlichkeit“ unterschieden, die in der Arbeitsanweisung WBS Anlage 6 vom 01.02.2001 geregelt sind (vgl. Statistischer Jahresbericht 2002, S. 4). Die Dringlichkeitsbewertung erfolgt im Sachgebiet Wohnungsfürsorge der Abteilung Wohnen des Sozialamtes nach einem Punktsystem unter Auswertung aller vorhandenen Informationen zum Haushalt (derzeitige Wohnverhältnisse, Haushaltssituation, Gutachten und Atteste, Räumungsurteile, Zwangsvollstreckungstermine).

Sowohl definitorisch als auch in der statistischen Datenerfassung sind die Gruppen der „besonders unterstützungsbedürftigen Haushalte“ (besondere Bedarfsgruppen) und der „Haushalte mit sozialer Dringlichkeit“ nicht komplett deckungsgleich, es ist aber davon auszugehen, dass große Teile der besonderen Bedarfsgruppen auch eine soziale Dringlichkeit aufweisen. Darauf wird im nachfolgenden Kapitel eingegangen.

3.1.2 Ergebnisse und Erfahrungen

Je enger die Zielgruppen bei Kooperationen der hier untersuchten Art gefasst sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie erreicht werden. Darauf wurde bereits in Abschnitt 2.2.1 hingewiesen und das bestätigen auch die Ergebnisse der intensiv untersuchten Fallbeispiele: Während in Berlin und Wiesbaden die im Rahmen der jeweiligen Kooperation bereit gestellten Wohnungen ausschließlich (Berlin) bzw. überwiegend (Wiesbaden) den Zielgruppen der von Wohnungslosigkeit Bedrohten und Betroffenen zugute kamen (auch wenn keine ausreichende Zahl von Wohnungen zur Verfügung gestellt wurde; s. dazu Kap. 4), fiel in Dresden vertragsbedingt nur ein Teil der Vermittlungen auf Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte.

⁵³ Sieben verschiedene einkommensabhängige Wohnberechtigungsscheine können in Dresden beantragt werden (siehe Stat. Jahresberichte des Sozialamtes/Abt. Wohnen):

- L nach § 7 SächsBelG (nur hierbei werden soziale Dringlichkeiten erfasst)
- B nach § 5 WoBindG
- S nach dem Beschluss Nr. 2332-80-94 der Stadtverordnetenversammlung vom 27./28.01.1994 zur Städtebauförderung in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten
- W nach einem der Landeswohnungsbauprogramme des Freistaates Sachsen (LWBPr.)
- E nach dem Erlass des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung von Wohnungsbauvorhaben 1995/96 mit einem Baukostenzuschuss
- Z1 nach Beschluss des Stadtrates Nr. 2438-FL-97 Baukostenzuschuss/ältere Bürger
- Z2 nach Beschluss des Stadtrates Nr. 2438-FL-97 Baukostenzuschuss/Behinderte

⁵⁴ In diesem Zusammenhang wurde auch der WBS „B“ genannt, der aber in Dresden faktisch keine Bedeutung hat, da es keine Sozialwohnungen nach dem 1. Förderweg gibt. Es ist jedoch möglich, mit diesem WBS im Bundesgebiet eine entsprechende Wohnung anzumieten (vgl. Statistischer Jahresbericht 2001, S. 5)

Berlin

In Berlin wurden im Zeitraum 1994 bis 2003 insgesamt 9.560 zuvor von Wohnungslosigkeit bedrohte bzw. betroffene Haushalte über das GM mit Wohnraum versorgt. Im Durchschnitt dieser Jahre überstieg der Anteil der A-Berechtigten (= von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte) mit 52 % geringfügig denjenigen der B-Berechtigten (= von Wohnungslosigkeit betroffene Haushalte) mit 47 %.

Tab. 3.2: Berlin: Versorgte Haushalte nach Art der Berechtigung 1994 bis 2003

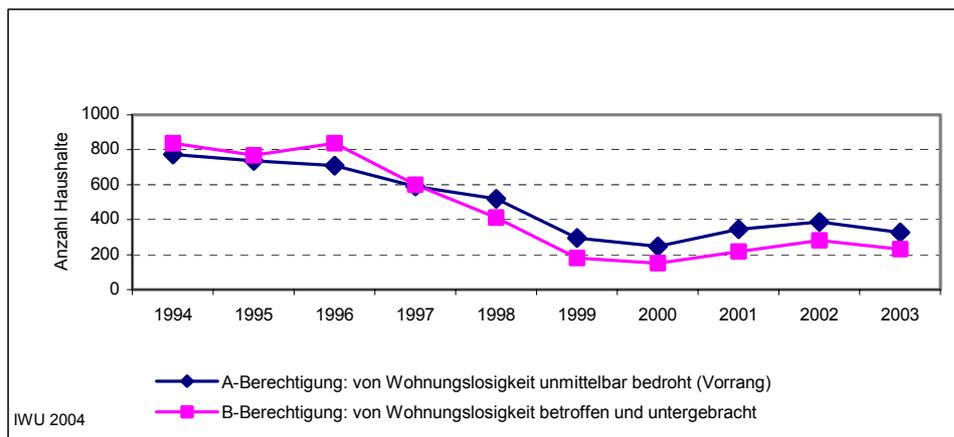
Jahr	in Berlin wohnungslos gemeldete Haushalte *	Wohnungsvermittlungen insgesamt	darunter mit					
			A-Berechtigung		B-Berechtigung		ohne Angaben zur Art der Berechtigung	
			abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
1994		1.614	773	47,9	837	51,9	4	0,2
1995		1.505	737	49,0	768	51,0		
1996	7.956	1.560	709	45,4	837	53,7	14	0,9
1997	7.798	1.197	590	49,3	600	50,1	7	0,6
1998	6.464	933	519	55,6	412	44,2	2	0,2
1999	5.923	479	296	61,8	180	37,6	3	0,6
2000	5.686	399	247	61,9	150	37,6	2	0,5
2001	5.311	588	346	58,8	217	36,9	25	4,3
2002	6.004	675	386	57,2	281	41,6	8	1,2
2003	5.913	610	328	53,8	230	37,7	52	8,5
insgesamt		9.560	4.931	51,6	4.512	47,2	117	1,2

* Quelle: Unterbringungsstatistik der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz. Im Jahr 1996 wurde eine neue Definition eingeführt, daher liegen für die Jahre 1994 und 1995 keine vergleichbaren Zahlen vor.

Wie das nachfolgende Schaubild verdeutlicht, überstieg die Zahl der vermittelten B-Berechtigten in den Anfangsjahren 1994 bis 1996 die Zahl der A-Berechtigten. Nachdem die Anteile im Jahr 1997 etwa gleich groß waren, bekamen die A-Berechtigten ab 1998 ein deutliches Übergewicht. Vermutlich spiegelt die Entwicklung der Anteile von vermittelten A- und B-Berechtigten im Rahmen des GM den im Laufe der 90er Jahre allgemein zu beobachtenden Trend wieder, wonach die Zahl der Wohnungslosen abnahm, die Zahl der von Wohnungslosigkeit Bedrohten aber zunahm⁵⁵.

⁵⁵ Die Zahl der in den einzelnen Programmjahren registrierten M-Berechtigten, differenziert nach A- und B-Berechtigung, liegt nicht vor. Auch die Zahlen über die von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte in ganz Berlin liegen nicht als Zeitreihe vor; sie werden zwar erfasst, aus grundsätzlichen Erwägungen (unzuverlässige Zahlen, begrenzte Aussagefähigkeit) nicht bzw. nur bedingt herausgegeben. Sie liegen uns vor für die Jahre 2002 und 2003.

Abb. 3.1: Berlin: Versorgte Haushalte nach Art der Berechtigung 1994 bis 2003



Für die A-Berechtigten konnten die Gründe für den drohenden Wohnungsverlust ermittelt werden (siehe Tab. 3.3):⁵⁶

- Danach waren zwei Drittel der Haushalte vom **Verlust der bisherigen Wohnung** bzw. Wohnmöglichkeit bedroht - ganz überwiegend aufgrund von Mietschulden. Bei etwa einem Fünftel handelte es sich um den Verlust von unsicheren und von vornherein befristeten Wohnmöglichkeiten ohne eigenen (Haupt)Mietvertrag (z. B. Wohnen bei Bekannten, zur Untermiete etc.) bzw. von Wohnungen, die an ein Arbeitsverhältnis geknüpft waren. Bei einem kleinen Teil der Fälle (7 %) war die Trennung der Paarbeziehung bzw. Scheidung ursächlich.
- Bei einem Viertel der Haushalte hatte die **Entlassung aus einer Einrichtung bzw. die Beendigung des Aufenthalts in einer Einrichtung** bevorgestanden, was ohne die Bereitstellung einer Wohnung über das GM zur Wohnungslosigkeit geführt hätte. Dabei handelte es sich in den meisten Fällen um Entlassungen aus Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, gefolgt von der Beendigung des Aufenthalts in Frauenhäusern und Entlassungen aus der Haft. Einrichtungen der Jugendhilfe spielten nur eine untergeordnete Rolle.
- Für 3 % der Haushalte wurde angegeben, dass sie in **unzumutbaren Wohnverhältnissen** gelebt hatten⁵⁷.
- Für weitere 5 % der Haushalte wurden **sonstige**, nicht weiter aufschlüsselbare Gründe angegeben.

⁵⁶ Das Programmjahr 1994 konnte nicht in die Auswertung einbezogen werden, da die Anzahl der Fälle mit Angabe zu den Gründen zu gering war. Dementsprechend verringert sich die Fallzahl der A-Berechtigten um die 773 versorgten A-Berechtigten des Programmjahres 1994 (s. Tab. 3.2). Da von 22 vermittelten A-Berechtigten keine Angaben zu den Gründen für den drohenden Wohnungsverlust vorliegen, verringert sich die Fallzahl weiter auf die angegebenen 4.136.

⁵⁷ Auch wenn es sich dabei um eine Wohnungsnotfallsituation handelt, gehört dieser Umstand streng genommen nicht zu den im KV GM festgelegten Zugangsberechtigungen.

Tab. 3.3: Berlin: A-Berechtigte nach den Gründen für die Wohnungsnotsituation vor Einzug 1995 bis 2003

Gründe	Anzahl der Fälle	in %
bevorstehender Verlust der bisherigen Wohnung/Wohnmöglichkeit	2.750	66,5
bevorstehende Entlassung aus einer Einrichtung/Beendigung des Aufenthalts	1.065	25,8
davon:		
- Einrichtung der Wohnungslosenhilfe gemäß § 93 BSHG	466	11,3
- Frauenhaus	362	8,7
- Haft	218	5,3
- Einrichtung der Jugendhilfe	19	0,5
in unzumutbaren Wohnverhältnissen lebend	133	3,2
sonstige Gründe	188	4,6
A-Berechtigte mit Angaben zu Gründen insgesamt	4.136	100

Wiesbaden

Für Wiesbaden kann nicht genau angegeben werden, wie viele - von der kommunalen Vermittlungsstelle zur Verfügung gestellte - Wohnungen insgesamt seit Bestehen der Regiestellen über diese vermittelt wurden, da die Vermittlungszahlen nur unvollständig vorliegen. Im Zeitraum 1999 bis 2003 wurden über die Regiestellen aber mehr als 551 Wohnungen an deren Klientel vergeben, was einem Anteil zwischen 6 und 10 % an den gesamten Wohnungsvermittlungen der Kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle entspricht. Fest steht auch, dass die Regiestellen darüber hinaus mit mehr oder minderem Erfolg auf den privaten Wohnungsmarkt ausweichen (siehe dazu Kap. 4).

Tab. 3.4: Wiesbaden: Über die Kooperation mit den Regiestellen vermittelte Haushalte 1999 bis 2003

Jahr	Regiestellen							Summe Regiestellen	Anteil Regiestellen	Vermittlungen gesamt (Wo.amt)
	Sozialpsychiatrie	Straßensozialarbeit	Übergangswohnheim	Frauenhäuser	Jugendhilfe	Bewährungshilfe	Schwangerenberatung**			
1999	53	1	9	8	46	14		131	8,44 %	1.552
2000	45	29	12	6	44	18		154	9,54 %	1.614
2001*	48	8			46			(102)	(7,45 %)	1.370
2002*	31	18			50			(99)	(8,11 %)	1.220
2003	7	19	5	6	20	3	5	65	5,72 %	1.136
Summe	184	75	26	20	206	35	5	(551)		6.892

* Für die Jahre 2001 und 2002 liegen nur die Zahlen für die Regiestellen „Sozialpsychiatrie“, „Straßensozialarbeit“ und „Jugendhilfe“ vor.

** Die Regiestelle „Schwangerenkonfliktberatung“ wurde erst 2003 eingerichtet.

Im Hinblick auf die vorliegende **Wohnungsnotsituation** sind die durch die Regiestellen vermittelten Haushalte klientelbedingt – wie oben bereits ausgeführt – von Wohnungslosigkeit Betroffene, mit Ausnahme der Regiestelle „Sozialpsychiatrischer Dienst“, deren Zusammenschau der Statistiken von 11/1992 bis 12/2000 folgendes Bild ergab:

- 52 % der Haushalte hatten ihre Wohnung bereits verloren. Dabei waren 32 % in einem Übergangswohnheim in kommunaler oder freier Trägerschaft untergekommen bzw. in ei-

nem Hotel, 14 % lebten vorübergehend bei Angehörigen oder Bekannten, die übrigen 6 % lebten ohne festen Wohnsitz.

- In 19 % der Fälle war das Mietverhältnis aufgrund der familiären Situation (4 %) oder krankheitsbedingter Probleme mit der Wohnung und dem Wohnumfeld (15 %) gefährdet. Bei 7 % der Haushalte stand der Verlust der derzeitigen Wohnung aufgrund der psychischen Erkrankung unmittelbar bevor.
- In den übrigen 22 % der Fälle lagen Wohnungsmängel vor, die der körperlichen oder psychischen Behinderung nicht Rechnung trugen. Für diese Haushalte lagen streng genommen unzumutbare Wohnverhältnisse vor.

Nach Angaben der befragten Expertinnen und Experten in den Regiestellen zeigt sich hinsichtlich ihrer jeweiligen Klientel bei der Vermittlung von Wohnungen bei einigen Wohnungsunternehmen eine deutliche „Sympathiehierarchie“: Jugendliche ⇒ psychisch Kranke ⇒ Wohnungslose/straffällig Gewordene („unterste Hierarchie“). Jugendliche haben im Vermittlungsprozess faktisch bessere Chancen als die übrige Regiestellenklientel.

Insgesamt betrachtet ist die Zahl der durch Räumungsklagen und Zwangsräumungstermine bedrohten Mietverhältnisse in Wiesbaden aber – wie auch anderswo – im Steigen begriffen.

Tab. 3.5: Wiesbaden: Räumungsklagen und Räumungen im Zeitraum 1999 bis 2002

	1999	2000	2001	2002	Veränd. 2002 gegenüber 1999
Räumungsklagen	570	528	596	645	+ 13 %
Räumungen	301	333	349	363	+ 21 %

Quelle: Daten zur Wohnungsmarktbeobachtung der Landeshauptstadt Wiesbaden, Oktober 2003

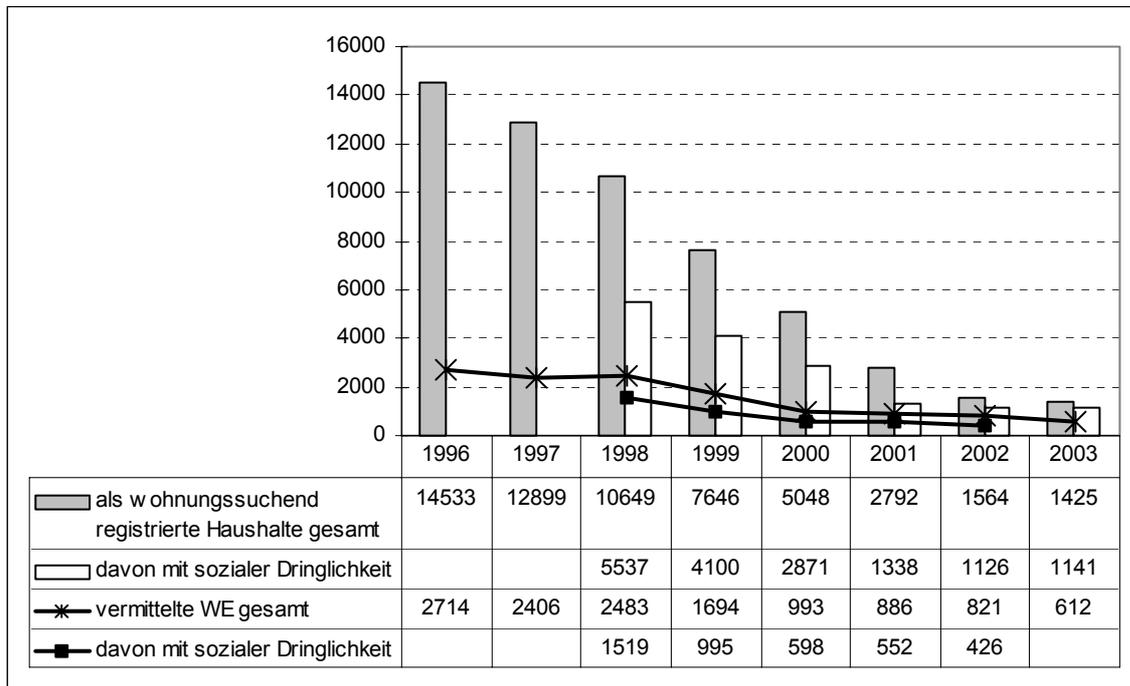
Dresden

In Dresden wurden seit Beginn der Kooperation im Zeitraum 1996 bis 2003 insgesamt 56.556 wohnungssuchende Haushalte registriert, d. h. in die Vormerkdatei der Wohnungsvermittlungsstelle aufgenommen. Davon wurden 12.609 Haushalte (= 22 %) in Wohnraum vermittelt. Vermittelt wurden vorrangig belegungsgebundene Wohnungen, die dem Sächsischen Belegungsrechtsgesetz und damit dem Kooperationsvertrag unterfallen oder mit Städtebaufördermitteln geschaffen wurden. Nur im Ausnahmefall wurde an private Vermieter vermittelt.

Für die Haushalte mit sozialer Dringlichkeit⁵⁸ kann aufgrund fehlender statistischer Angaben nur der Fünf-Jahres-Zeitraum von 1998 bis 2002 zu Vergleichszwecken herangezogen werden. Danach wurden im fraglichen Zeitraum insgesamt 14.972 Haushalte mit einem Dringlichkeitsvermerk registriert, wovon 8.396 (= 30 %) mit Wohnraum versorgt werden konnten. Rückläufig waren im Laufe der Jahre sowohl die Registrierungen als auch die Vermittlungen, wobei die Einengung der Zielgruppe zum 01.07.2000 zu berücksichtigen ist. Die im Sozialamt Zuständigen gehen davon aus, dass ein größerer Teil der wohnberechtigten Haushalte sich im Zuge der Entspannung des Wohnungsmarktes selbst mit Wohnraum versorgen konnten (siehe oben).

⁵⁸ Die Kategorisierung der Dringlichkeit wurde im Berichtszeitraum (1996 bis 2003) zweimal geändert. Hier sind jeweils die Dringlichkeiten angeführt, wie sie der Wohnungsnotfalldefinition des Forschungsverbundes entsprechen. (Expertengespräche; Berechnungen der zuständigen Abteilung Wohnen)

Abb. 3.2: Dresden: Wohnungssuchende Haushalte (Vormerkdatei) gesamt sowie mit sozialer Dringlichkeit* und Wohnungsvermittlungen gesamt sowie mit sozialer Dringlichkeit** im Zeitraum 1996 bis 2003



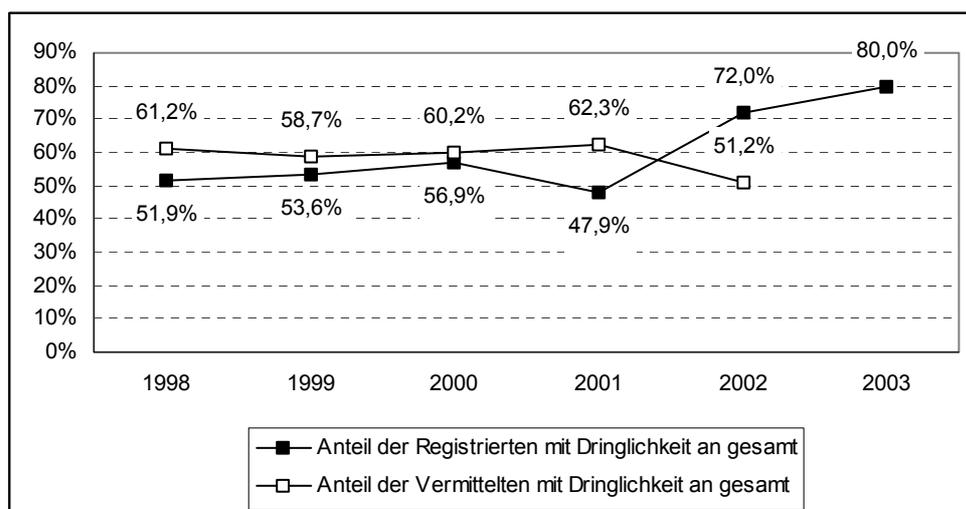
* für 1996 und 1997 keine Angaben

** für 1996 und 1997 sowie 2003 keine Angaben

Betrachtet man das Verhältnis der Vermerke zur sozialen Dringlichkeit im Vergleich zu den jeweiligen Gesamtzahlen in Abb. 3.3, wird deutlich, dass sich die Anteile der registrierten, dringlich mit Wohnraum zu versorgenden Haushalte von 52 % im Jahr 1998 auf 80 % der insgesamt als wohnungssuchend Registrierten im Jahr 2003 erhöht haben.

Die Anteile der Vermittlungen von dringlich Wohnungssuchenden lagen im Zeitraum 1998 bis 2001 mehr oder weniger deutlich über denen der Gesamtvermittlungen, scheinen im Jahr 2002 aber zu „kippen“. Dies hängt sicherlich ebenfalls mit der Fokussierung auf „besonders unterstützungsbedürftige Haushalte“ zusammen, die Kommune konstatiert gleichzeitig aber zunehmende Schwierigkeiten bei der Vermittlung von Haushalten, die mit Mietschulden belastet sind und/oder bereits zum wiederholten Male ihre bisherige Wohnung/ Wohnmöglichkeit verloren haben. Dies wird bei der folgenden Betrachtung der besonderen Bedarfsgruppen deutlich.

Abb. 3.3: Dresden: Anteile der Vermerke „mit sozialer Dringlichkeit“ an den Gesamtzahlen der als wohnungssuchend Registrierten und Vermittelten 1998 bis 2002/2003



Die Betrachtung der besonderen Bedarfsgruppen zeichnet folgendes Bild: Wie Tab. 3.6 zeigt, waren knapp zwei Drittel (65,3%) aller seit 1996 vermittelten Haushalte einer Gruppe mit besonderem Unterstützungsbedarf zugehörig. Erwartungsgemäß nahm ihr Anteil mit der Eingrenzung der Zielgruppen im Zeitverlauf sprunghaft zu: von noch 60 % im Jahr 1998 auf 95 % im Jahr 2003.

Tab. 3.6: Dresden: Wohnungsvermittlungen gesamt und an besondere Bedarfsgruppen⁵⁹

Jahr	Vermittlungen insgesamt	davon besondere Bedarfsgruppen							davon übrige Vermittlungen
		Schwangere	Allein Erziehende	kinderreiche Familien	ältere Bürger	Behinderte	AusländerInnen/AussiedlerInnen*	Obdachlose/Gefährdete	
1996	2.714	107	394	89	352	205	-	403	1.164
1997	2.406	137	362	85	273	169	-	372	1.008
1998	2.483	127	332	56	173	124	248	429	994
1999	1.694	88	218	34	110	71	160	360	653
2000	993	41	130	17	49	50	131	283	292
2001	886	12	78	9	66	39	295	278	109
2002	821	10	75	13	55	32	310	193	133
2003	612	17	69	12	61	6	252	167	28
gesamt	12.609	539	1.658	315	1.139	696	1.396	2.485	4.381
Anteil	100 %	4,3%	13,1%	2,5%	9,0%	5,5%	(11,1%)	19,7%	(34,7%)

* Auch in den Jahren 1996 und 1997 wurde diese Zielgruppe vermittelt, in der Statistik jedoch nicht gesondert erfasst. Der hier angegebene absolute und prozentuale Anteil der Ausländer/Aussiedler an allen Vermittlungen erhöht sich demnach um einen Wert X, während sich der Anteil der übrigen Haushalte, die keiner besonderen Bedarfsgruppe zuzuordnen sind, entsprechend reduziert.

⁵⁹ Zum Verständnis der folgenden Datentabellen ist anzumerken, dass die Zuordnung zu den einzelnen Gruppen nicht vollständig trennscharf ist. Aus der intensiven Analyse der Vermitteltenzahlen der Jahrgänge 2001 und 2002 ist bspw. bekannt, dass sich in geringem Umfang auch Alleinerziehende und Familien mit Kindern unter den Haushalten der besonderen Bedarfsgruppe „Obdachlose und Gefährdete“ befinden. Die befragten Experten geben an, dass sich es bei der Gruppe „Obdachlose und Gefährdete“ überwiegend um registrierte Wohnungssuchende mit Dringlichkeitsvermerk handelt. Eine zahlenmäßige Gegenüberstellung ist aber aufgrund der in Abschnitt 3.1.1. genannten Gründe nicht möglich.

Ein Fünftel aller vermittelten Haushalte waren der **besonderen Bedarfsgruppe „Obdachlose und Gefährdete“** zugehörig, d. h. sie waren aktuell unabwendbar von Wohnungslosigkeit bedroht oder betroffen. Sie machten damit die zahlenmäßig größte Gruppe unter den Vermittelten der besonderen Bedarfsgruppen aus.

Betrachtet man die durchschnittlichen Vermittlungsquoten in Tab. 3.7 – also das Verhältnis von registrierten Wohnungssuchenden und Vermittlungen über den gesamten Zeitverlauf von 1998 bis 2003 – zeigt sich, dass nur ein Bruchteil der als wohnungssuchend Registrierten mit Wohnraum versorgt werden konnte. Dies begründet sich nach Angaben der befragten Experten einerseits mit dem hohen Selbstversorgungspotential der „unproblematischen“ einkommensschwachen Haushalte, die insbesondere auch auf dem privaten Markt Wohnungen anmieten konnten und können, andererseits aber auch mit in den letzten Jahren größer werdenden Vermittlungsschwierigkeiten im Hinblick auf bestimmte Zielgruppen. Zwar zeigt sich, dass die Gruppe der „Obdachlosen und Gefährdeten“ im Vergleich zu den übrigen besonderen Bedarfsgruppen (mit Ausnahme der AusländerInnen/AussiedlerInnen und der Behinderten) über den gesamten Zeitraum betrachtet eine ähnlich hohe Vermittlungsquote aufweist. Unter besonderer Beachtung der eingeschränkten Zielgruppen seit 2000 ließ sich bei der Gruppe „Obdachlose und Gefährdete“ aber gleichzeitig eine Umkehr des allgemeinen Trends feststellen: Während bei den übrigen Bedarfsgruppen die Vermittlungsquoten nach der Einschränkung des Versorgungsauftrages der Kommune auf die besonders unterstützungsbedürftigen Haushalte im Jahr 2000 überwiegend anstiegen, waren sie für die genannte Teilgruppe, die überwiegend aus Einpersonenhaushalten besteht, rückläufig.

Tab. 3.7: Dresden: Verhältnis von registrierten Wohnungssuchenden und Vermittlungen (Vermittlungsquoten) 1996 bis 2003; Angaben in Prozent

Jahr	gesamt	davon besondere Bedarfsgruppen						
		Schwangere	Allein Erziehende	kinderreiche Familien	ältere Bürger	Behinderte	AusländerInnen/AussiedlerInnen	Obdachlose/Gefährdete
1996	18,7	32,2	25,6	27,5	14,3	16,6	-	37,5
1997	18,6	36,1	24,4	26,2	14,8	17,5	-	30,1
1998	23,3	38,2	26,3	19,4	13,6	17,1	34,9	33,3
1999	22,2	34,4	24,1	19,8	21,4	16,7	25,4	29,5
2000	19,7	12,1	10,8	7,6	14,1	9,3	14,4	14,6
2001	31,7	20,3	33,1	24,3	49,3	27,3	73,4	31,1
2002	52,5	31,3	53,2	43,3	47,8	33,3	88,1	25,7
2003	42,9	38,6	44,2	50,0	62,2	16,2	67,6	23,6
im Ø	28,7	30,4	30,2	27,3	29,7	19,3	50,6	28,2

Dennoch sind die unterdurchschnittlichen Vermittlungsquoten in der Gruppe „Obdachlose und Gefährdete“ nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen nicht durchgehend mit fehlenden Vermittlungsmöglichkeiten der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle gleichzusetzen. Bei etlichen Haushalten stellt sich die Frage der Vermittlung letztlich nicht, da sie sich entweder selbst oder mit Hilfe freier Träger bzw. auch der Sozialarbeiter des SG HzÜ, die Wohnungsanzeigen recherchieren und „abtelefonieren“, versorgen können, aus Dresden wegziehen oder an der tatsächlichen Vermittlung einer Wohnung nach der Registrierung als Wohnungssuchende nicht mehr interessiert sind. Wie bereits an anderer Stelle

ausgeführt, bestehen dennoch zunehmende Schwierigkeiten bei der Vermittlung von Haushalten, die mit Mietschulden belastet sind und/oder bereits zum wiederholten Male ihre bisherige Wohnung/Wohnmöglichkeit verloren haben. Diese Haushalte gelten als „schwer vermittelbar“, weil sie einerseits vermehrt von den Wohnungsunternehmen abgelehnt werden oder andererseits von Seiten der Kommune unter Berücksichtigung der vertraglich vereinbarten Zugangsvoraussetzungen nicht als WohnungsbewerberInnen benannt werden können. Seit 2001 führt diese „bedenkliche Entwicklung“ (Expertengespräche) insbesondere auch zu Rückstaus in den Übergangwohnheimen, da sich die dortigen Verweilzeiten erhöhen.

Anhand der Analyse von zwei Vermittlungsjahrgängen (2001 und 2002) der Gruppe „Obdachlose und Gefährdete“ ließ sich die Wohnungsnotsituation vor der Vermittlung einer Wohnung im Rahmen der KV DD ermitteln. Nach Angaben der Zuständigen vor Ort sind die Anteilswerte für die gesamte Laufzeit der KV DD verallgemeinerbar.

Bei deutlich mehr als einem Drittel der in die Analyse der Versorgungswirkungen einbezogenen vermittelten Haushalte (38 %) war das vorhergehende Mietverhältnis in der eigenen Wohnung unabwendbar **bedroht**. Diese Haushalte wären ohne die zeitnahe Vermittlung einer Wohnung durch die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle zwangsläufig wohnungslos geworden. In 62 % der Fälle waren die vermittelten Haushalte bereits **wohnungslos** geworden. Dabei handelte es sich bei knapp der Hälfte der Fälle (47 %) um den erstmaligen Wohnungsverlust, 15 % der Haushalte waren bereits wiederholt wohnungslos geworden.

Wenn auch bei den kommunalen Wohnungsvermittlungen der Anteil der von Wohnungslosigkeit Betroffenen bei weitem überwiegt, so ist doch nach Auskunft der befragten Experten und Expertinnen im Sozialamt der Anteil von bedrohten Mietverhältnissen, in denen aufgelaufene Mietschulden die Fortführung des Mietverhältnisses bedrohen seit 1991 dramatisch angestiegen. Wie die Zeitreihen in Tab. 3.8 zeigen, hat sich die Zahl der anhängigen Räumungsklagen im Zeitraum von 1995 bis 2001 verdoppelt, die Zahl der angesetzten Zwangsräumungstermine ist um mehr als das 2,5fache angestiegen.

Tab. 3.8: Dem Sozialamt Dresden bekannt gewordene bedrohte Mietverhältnisse 1995 bis 2001

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gefährdung des Mietverhältnisses gesamt	2.601	2.849	2.308	2.151	2.316	2.408	2.421
davon: Mietschulden	192	179	209	244	237	152	177
Wohnungskündigung	1.471	1.531	571	384	279	275	302
Räumungsklage	673	722	1.000	897	1.139	1.328	1.252
Zwangsräumung	265	417	528	626	661	653	690

Was die **Gründe für den drohenden Wohnungsverlust** betrifft, die anhand der Analyse der beiden Vermittlungsjahrgänge 2001 und 2002 ermittelt werden konnten, so lag bei 16 % der Haushalte, denen der Verlust der Wohnung bzw. Wohnmöglichkeit drohte, eine Wohnungskündigung von Seiten des Vermieters vor. In mehr als der Hälfte der Fälle (54 %) war bereits eine Räumungsklage anhängig. Nach Angaben der befragten Expertinnen und Experten lagen beiden Kategorien aufgelaufene Mietschulden zugrunde. Die Trennung einer bis dato bestehenden Paarbeziehung mit dem daraus resultierenden Auszug eines Partners aus der gemeinsamen Wohnung begründete 11 % der bedrohten Wohnsituationen.

Tab. 3.9: Dresden: „Ursachen“⁶⁰ für den drohenden bzw. eingetretenen Wohnungsverlust (Spaltenprozente)

	drohender Verlust	eingetretener Verlust		
		gesamt	differenziert nach	
			einmaliger Verlust	wiederholter Verlust
Kündigung durch den Vermieter	15,8	4,2	4,9	2,2
Räumungsklage	53,5	0,5	0,7	-
Räumung wg. Mietschulden	2,6	44,4	41,0	55,6
Räumung wg. anderer Probleme	0,9	1,1	1,4	-
Räumung wg. Mietschulden u. and. Prob.	-	11,1	2,8	37,8
Selbstkündigung	3,5	1,1	1,4	-
Trennung der Partnerschaft	11,4	9,5	12,5	-
Auszug bei Bekannten/WG	2,6	5,8	7,6	-
Auszug bei Eltern	2,6	11,6	15,3	-
Haft*	5,3	9,5	11,1	4,4
Heimunterbringung*	1,8	0,5	0,7	-
sonstiges	-	0,5	0,7	-
gesamt	100	100	100	100

* Bei den Kategorien „Haft“ und „Heimunterbringung“ handelt es sich bei der statistischen Erfassung in Dresden um zwei „Lesarten“ – einerseits die bevorstehende Entlassung aus der Haft/stationären Einrichtung in die Wohnungslosigkeit (drohender Verlust) und andererseits die Inhaftierung/stationäre Einweisung als Grund für den Verlust der Wohnung/Wohnmöglichkeit. Im Hinblick auf das Abbüßen einer Freiheitsstrafe ist aus den Expertengesprächen bekannt, dass die Wohnung maximal sechs Monate erhalten wird.

Bei den **Gründen für den eingetretenen Wohnungsverlust** spielt die Räumung wegen Mietschulden mit 44 % der Fälle die größte Rolle, bei weiteren 11 % lagen neben Mietschulden weiter gehende Probleme vor, die zur Zwangsräumung geführt hatten. Jeder 8. Wohnungsverlust begründete sich mit dem Auszug aus dem Elternhaus aufgrund vorangegangener Konflikte. In jeweils 10 % der Fälle hatte die Trennung der Partnerschaft oder der Antritt einer Freiheitsstrafe zum Verlust der Wohnung/Wohnmöglichkeit geführt.

Differenziert nach der Häufigkeit des eingetretenen Wohnungsverlustes lässt sich feststellen, dass bei denjenigen Haushalten, deren Wohnungsverlust erstmalig eingetreten war und die vorübergehend anderweitig untergekommen oder untergebracht waren, die Räumung wegen Mietschulden mit 41 % der Fälle die häufigste Ursache für den vorausgegangenen Wohnungsverlust war. Die Trennung von Partnerschaften, der Auszug bei den Eltern und die Inhaftierung waren ferner häufige Anlässe für den erstmaligen Wohnungsverlust.

Räumungen wegen Mietschulden (56 %), aber auch in der Kombination mit anderen Problemen (38 %) stellten die häufigsten Gründe für den wiederholten Wohnungsverlust dar.

Wie Tab. 3.10 zeigt, waren die vom Wohnungsverlust betroffenen Haushalte vor der Vermittlung überwiegend⁶¹ in einem der drei Übergangwohnheime (zwei städtische, ein privates)⁶² **untergebracht** – sowohl ausschließlich als auch als „letzte Station“ nach dem Durchlaufen von anderen Aufenthaltsorten (z. B. Freunde und Bekannte, aber auch „Platte“). Ein Fünftel war vorübergehend bei Freunden und Bekannten untergekommen. Dies betraf insbesondere diejenigen Haushalte, die erstmalig ihre Wohnung verloren hatten. Bei den Fällen mit wie-

⁶⁰ Die in Dresden als „Ursachen“ erfassten Kategorien betreffen streng genommen eher die zeitlichen Ausgangssituationen (Kündigung, Klage, Räumung) eines Wohnungsverlustes sowie sonstige Anlässe/Gründe von Wohnungsnotsituationen.

⁶¹ Insgesamt betrachtet zu 65,4 %: Zu den in Tab. 3.9 (Spalte gesamt) genannten Anteilen zum Übergangwohnheim (auch in Kombination) kommen weitere 2,6 % der Fälle hinzu, die im ÜWH nach dem Durchlaufen verschiedener anderer Stationen untergebracht waren.

⁶² Momentan stehen der Stadt Dresden 152 Plätze in Notunterkünften mit Heimcharakter zur Verfügung.

derholtem Wohnungsverlust spielte das „Platte machen“ eine größere Rolle: 11 % dieser Haushalte waren vor der Wohnungsvermittlung gänzlich ohne Unterkunft (davon zu 82 % allein stehende Männer und zu 18 % allein lebende Frauen), weitere 33 % lebten erst auf der Straße und dann im Übergangwohnheim.⁶³

Tab. 3.10: Dresden: Unterbringung der vom Wohnungsverlust betroffenen Haushalte vor der Wohnungsvermittlung; Nennungen über 5 %

Unterbringung	gesamt	differenziert nach	
		einmaliger Wohnungsverlust	wiederholter Wohnungsverlust
Übergangwohnheim (ÜWH)	46,4	50,7	33,3
Freunde/Bekannte	20,8	26,1	4,4
ÜWH und ohne Unterkunft	11,5	4,3	33,3
ohne Unterkunft	6,0	4,3	11,1
Frauenhaus	3,8	5,1	-
ÜWH und Freunde/Bekannte	4,9	5,1	4,4

3.2 Die Zielgruppen im Hinblick auf Haushaltsstruktur und sozioökonomische Situation

3.2.1 Konzepte und Umsetzung

Festgelegte Vorgaben zu Haushaltsgröße bzw. -struktur enthält nur der Kooperationsvertrag „Geschütztes Marktsegment“ in Berlin.

Das GM zielt überwiegend ab auf die Versorgung von **allein stehenden** wohnungslosen Männern und Frauen, die auch die Mehrzahl der in Berlin wohnungslos gemeldeten Haushalte ausmachen. Laut Unterbringungsstatistik lag der Anteil der Einpersonenhaushalte unter den wohnungslos gemeldeten Haushalten in den Jahren 1996 bis 2003 (jeweils zum Ende des letzten Quartals) zwischen 90 und 93 %. Wie Tab. 3.11 zeigt, sieht das vereinbarte Kontingent eine deutliche Quotierung zugunsten von Einpersonenhaushalten vor (zum Kontingent s. Kapitel 4). Im KV GM 2003 wurde eine Flexibilisierung dergestalt vereinbart, dass die ZeKo bei einem erhöhten Bedarf an Wohnungen für Mehrpersonenhaushalte solche Wohnungsangebote nach Ermessen auf das Kontingent anrechnen kann.

Tab. 3.11: Vertragliche Regelungen zur Eignung der im Rahmen des GM bereitzustellenden Wohnungen nach Haushaltsgröße

Vertragliche Vereinbarungen	Wohnungen für Einpersonenhaushalte	Wohnungen für Mehrpersonenhaushalte
KV GM 1993	Keine Regelung	Keine Regelung
KV GM 2000	1.100 von 1.350 WE (81 %)	250 von 1.350 WE (19 %)
KV GM 2003	1.100 von 1.350 WE (81 %) Flexibilisierung entsprechend der Bedarfslage möglich (mit vertraglicher Regelung)	250 von 1.350 WE (19 %) Flexibilisierung entsprechend der Bedarfslage möglich (mit vertraglicher Regelung)

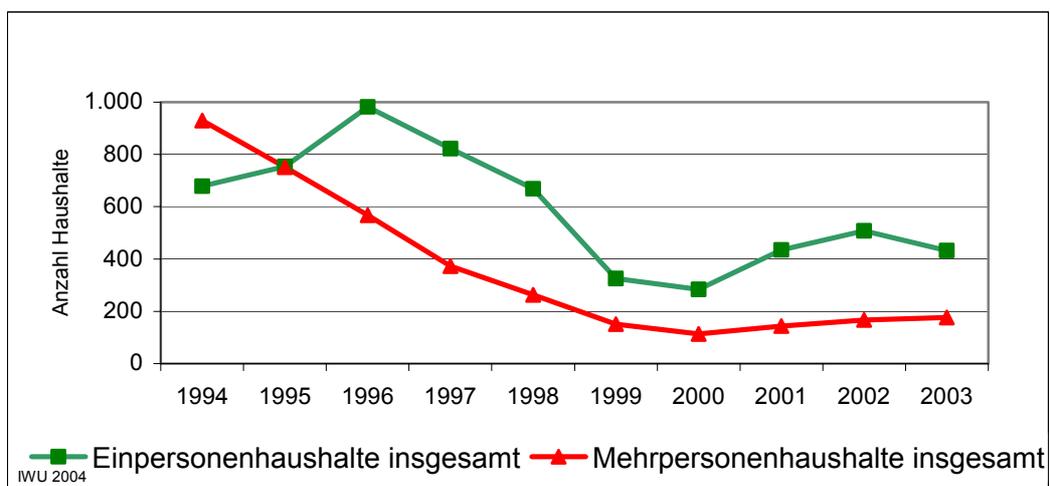
⁶³ Nach Aussage der befragten Experten lehnen viele Wohnungslose das Übergangwohnheim zuerst ab und sind erst nach einer bestimmten Zeit bereit, sich dort unterbringen zu lassen. Da bei solchen Wohnungslosen, die auf der Straße leben, im Vorfeld der Vermittlung „nichts geklärt ist“, ist der direkte Übergang von der Straße in eine eigene Wohnung nur in wenigen Einzelfällen möglich.

3.2.2 Ergebnisse und Erfahrungen

Die Auswertung der von der ZeKo erfassten Daten zeigt, dass es sich bei den im Zeitraum 1994 bis 2003 über das „Geschützte Marktsegment“ in Berlin mit Wohnraum versorgten Haushalten zu knapp zwei Dritteln (62 %) um Einpersonenhaushalte und zu etwas mehr als einem Drittel (38 %) um Mehrpersonenhaushalte handelte (siehe Tab. 3.12).⁶⁴

Der Anteil der Einpersonenhaushalte hat im Laufe der Jahre immer mehr zugenommen: von 42 % im Jahre 1994 auf 75 % im Jahre 2002 (Höchststand, leichter Rückgang in 2003), der Anteil der Mehrpersonenhaushalte hat dementsprechend im gleichen Zeitraum immer mehr abgenommen.

Abb. 3.4: Berlin: Versorgte Haushalte nach Haushaltsgröße 1994 bis 2003



⁶⁴ EDV-mäßig wurden keine Daten zu Alter, Personenzahl, Arbeitsstatus, Einkommensart, Einkommen und besondere soziale Verhältnisse/Problemlagen (Verschuldung, physische/psychische Krankheit/Behinderung, Suchtkrankheit etc.) erfasst.

Tab. 3.12: Berlin: Versorgte Haushalte nach Haushaltstyp 1994 bis 2003

Jahr	ver- sorgte Haus- halte insge- samt	Einpersonenhaushalte						Mehrpersonenhaushalte												keine Angaben	
		insgesamt			darunter			insgesamt		darunter											
					männlich		weiblich			(Ehe-)Paare ohne Kinder		(Ehe-)Paare		Alleinerziehende							
		Abs.	vH. v. Sp. 1	Abs.	vH. v. Sp. 2	Abs.	vH. v. Sp. 2	Abs.	vH. v. Sp. 1					Abs.	vH. v. Sp. 10	Abs.	vH. v. Sp. 10	Abs.	vH. v. Sp. 10		
Spalte	1	2	3	4	5	6	7	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	24	25
1994	1.614	679	42,1	527	77,6	152	22,4	929	57,6	160	17,2	308	33,2	461	49,6	44	9,5	417	90,5	6	0,4
1995	1.505	754	50,1	587	77,9	167	22,1	751	49,9	118	15,7	230	30,6	403	53,7	36	8,9	367	91,1	0	0,0
1996	1.560	982	62,9	829	84,4	153	15,6	568	36,4	91	16,0	184	32,4	293	51,6	32	10,9	261	89,1	10	0,6
1997	1.197	822	68,7	699	85,0	123	15,0	373	31,2	31	8,3	74	19,8	268	71,8	49	18,3	219	81,7	2	0,2
1998	933	669	71,7	569	85,1	100	14,9	263	28,2	36	13,7	65	24,7	162	61,6	20	12,3	142	87,7	1	0,1
1999	479	325	67,8	278	85,5	47	14,5	151	31,5	19	12,6	53	35,1	79	52,3	4	5,1	75	94,9	3	0,6
2000	399	284	71,2	248	87,3	36	12,7	113	28,3	11	9,7	32	28,3	70	61,9	19	27,1	51	72,9	2	0,5
2001	588	435	74,0	348	80,0	87	20,0	144	24,5	10	6,9	42	29,2	92	63,9	9	9,8	83	90,2	9	1,5
2002	675	508	75,3	407	80,1	101	19,9	167	24,7	14	8,4	43	25,7	110	65,9	15	13,6	95	86,4	0	0,0
2003	610	433	71,0	345	79,7	88	20,3	177	29,0	13	7,3	43	24,3	121	68,4	20	16,5	101	83,5	0	0,0
Summe	9.560	5.891	61,6	4.837	82,1	1.054	17,9	3.636	38,0	503	13,8	1.074	29,5	2.059	56,6	248	12,0	1.811	88,0	33	0,3

Als maßgeblicher Grund für diese Verschiebung wird von den befragten Experten und Expertinnen angegeben, dass sich die Präventionsarbeit der Bezirksämter insbesondere auf Haushalte mit Kindern konzentriert, um das Wohl der Kinder sicherzustellen. Die Verhinderung von Wohnungsverlusten bei Familien mit Kindern (Paare und Alleinerziehende) hätte absoluten Vorrang vor der Verhinderung von Wohnungslosigkeit bei Alleinstehenden. Den Angaben zufolge befanden sich zum Ende des IV. Quartals 2003 in den von den Bezirksämtern vorgehaltenen Unterkünften, den Unterkünften freier Träger und den Unterkünften gewerblicher Träger nur 5 % Haushalte mit Kindern, dabei vor allem Alleinerziehende mit Kindern.

Unter den **Einpersonenhaushalten** befanden sich insgesamt betrachtet zu 82 % Männer und 18 % Frauen, wobei der Anteil der Frauen im Zeitraum 1994 bis 2000 deutlich zurückgegangen war (von 22 % auf 13 %), danach aber wieder anstieg und in den Jahren 2001 bis 2003 mit 20 % annähernd wieder so hoch war wie 1994. Plausible Gründe zur Erklärung dieser Entwicklung konnten nicht in Erfahrung gebracht werden.

Ca. 9 % der alleinstehenden Frauen haben durch die Vermittlung von Donna Castella eine Wohnung über das GM bekommen.

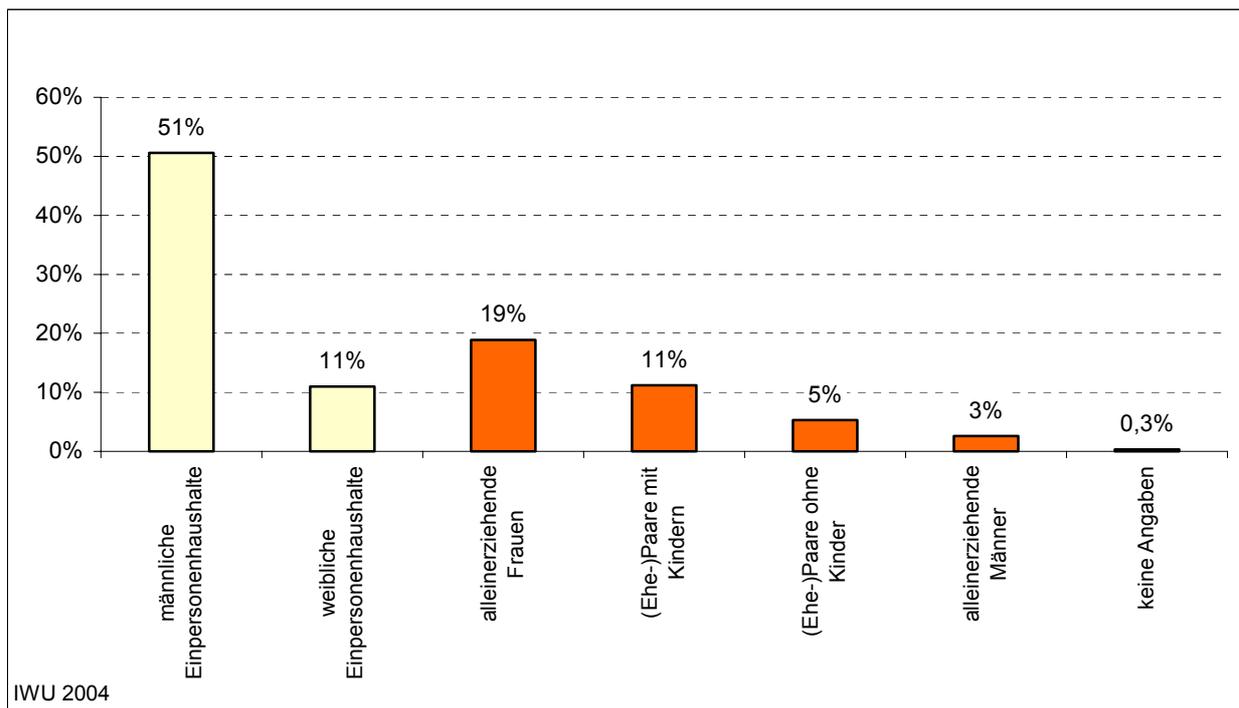
Unter den **Mehrpersonenhaushalten** machten die Alleinerziehenden mit 57 % aller Vermittlungen, davon 10 % über Donna Castella, die größte Gruppe aus. Dabei handelte es sich überwiegend (zu 88 %) um alleinerziehende Frauen mit Kindern. Die Anteile der Alleinerziehenden an den Mehrpersonenhaushalten nahmen in den Anfangsjahren des GM zu, waren dann rückläufig und sind seit dem Jahr 2000 wieder im Steigen begriffen (im Jahr 2003 68 %).

Mit einem Anteil von 30 % der im gesamten Betrachtungszeitraum vermittelten Mehrpersonenhaushalte stellten die (Ehe-)Paare mit Kindern die nächstgrößte Gruppe dar. Ausgehend von 33 % im Jahr 1994 verhalten sich ihre Anteile im Zeitverlauf schwankend, sind aber tendenziell rückläufig (im Jahr 2003 24 %). Der Anteil von Paaren ohne Kinder, die in der Gesamtbetrachtung zu etwa 14 % vermittelt wurden, ist ebenfalls rückläufig – von 17 % in 1994 auf 7 % in 2003.

Zusammenfassend lässt sich in diesem Zusammenhang feststellen, dass der Anteil von Paaren mit und ohne Kinder unter den über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalten über die Jahre rückläufig war, während der Anteil von Einpersonenhaushalten und Alleinerziehenden anstieg.

Welche Anteile die einzelnen **Haushaltstypen** an den insgesamt über das GM Vermittelten haben, ist aus Abb. 3.5 ersichtlich. Deutlich wird, dass die Hälfte aller Vermittlungen an männliche Einpersonenhaushalte fiel.

Abb. 3.5: Berlin: Versorgte Haushalte nach Haushaltstyp 1994 bis 2003



Nach dem **Geschlecht** ergibt sich – unter Einbeziehung der Haushaltsvorstände und deren Lebenspartnerinnen und -partnern (d. h. ohne die Berücksichtigung von Kindern), denen über das GM eine Wohnung vermittelt wurde – folgende Verteilung: 60 % der Vermittelten waren Männer, 40 % Frauen.

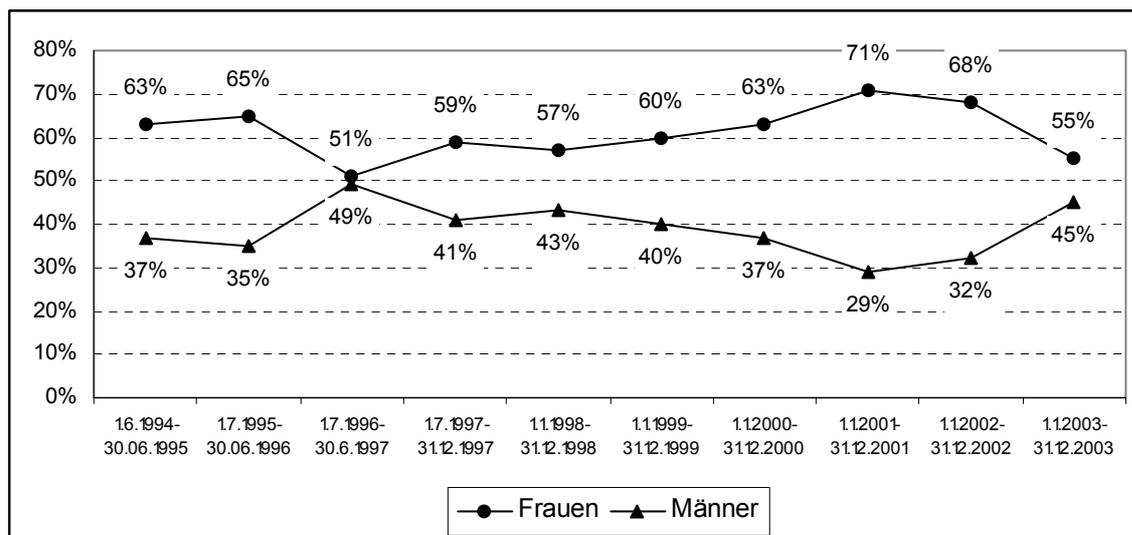
Im Hinblick auf die **Nationalität** aller über das GM versorgten Haushalte zeigt sich, dass überwiegend deutsche Haushalte (87 %) in Wohnraum vermittelt wurden. Der Anteil der versorgten ausländischen Haushalte entspricht damit in etwa dem Bevölkerungsanteil der in Berlin wohnenden Ausländerinnen und Ausländer (zum Ende des Jahres 2002: 13 %).

Wiesbaden

Bei der Vermittlung von Wohnungssuchenden über die „Regiestellen“ in Wiesbaden ergeben sich Haushaltsgröße und -typ aus der jeweiligen Klientelstruktur. Es handelt sich aber weit überwiegend um **Einpersonenhaushalte**, wobei nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen in den Regiestellen „Straßensozialarbeit“ und „Bewährungshilfe“ die **allein stehenden Männer** überwiegen. Die Auswertung der Prioritätslisten der Regiestelle „Straßensozialarbeit“ („Diakonisches Werk“) des ersten Halbjahres 2002 hat ergeben, dass dort zu ca. 80 % Männer und zu ca. 20 % Frauen vermerkt waren.

In der Regiestelle „Jugendhilfe“ lagen die Anteile der wohnungssuchenden jungen Frauen im Betrachtungszeitraum 1994 bis 2003 mit Ausnahme des dritten Jahres immer deutlich über denen der jungen Männer. Im Durchschnitt der Jahre stellten dort 61 % Frauen und 39 % Männer Anträge auf die Zuteilung einer Wohnung.

Abb. 3.6: Wiesbaden: Geschlechterspezifische Verteilung der Anträge auf die Zuteilung einer Wohnung in Regiestelle „Jugendhilfe“ (BWW) im Zeitraum 1994 bis 2003



Dresden

Auf der Grundlage der Analyse der Vermittlungsjahrgänge 2001 und 2002 können für Dresden im Vergleich zu Berlin ebenfalls Aussagen zu Haushaltstyp und -struktur der von Wohnungslosigkeit bedrohten und betroffenen Haushalte getroffen werden. Danach handelt es sich bei den Vermittelten der Gruppe „Obdachlose und Gefährdete“ zum Großteil um **Einpersonenhaushalte**, dabei vornehmlich um männliche Einpersonenhaushalte (72 %).

Tab. 3.13: Dresden: Vermittelte Haushalte nach Haushaltstyp, gesamt und jahresweise

Haushaltstyp*	gesamt		2001		2002	
	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
1-PHH	258	85,4	146	84,9	110	85,9
davon männlich	217	71,9	128	74,4	87	68,0
weiblich	41	13,6	18	10,5	23	18,0
Mehr-PHH	44	14,6	26	15,1	18	14,1
davon Alleinerziehende**	24	7,0	17	9,8	7	5,5
Familie mit Kind(ern)**	13	4,3	4	2,3	9	7,0
Paar***	7	3,3	5	2,9	2	1,6
gesamt	302	100	172	100	128	100

* zwei Angaben fehlen

** Angaben zur Haushaltsgröße (Anzahl der Kinder) liegen nicht vor; bei Alleinerziehenden keine Angaben zum Geschlecht

*** Ehepaare oder Lebensgemeinschaften

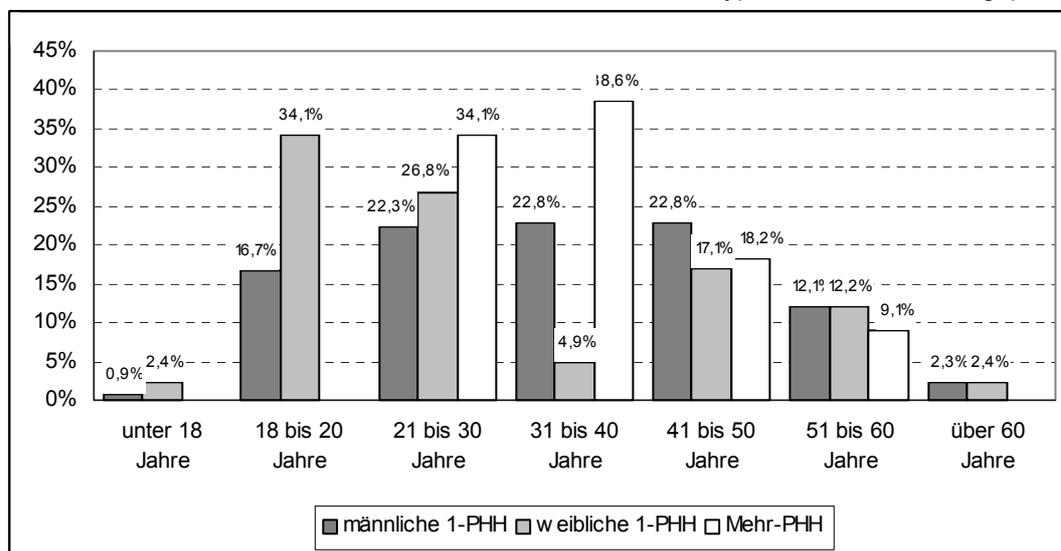
Allein lebende Frauen hatten einen Anteil von knapp 14 % an allen Vermittlungen. Die Einpersonenhaushalte setzten sich somit zu 84 % aus Männern und zu 16 % aus Frauen zusammen.

Bei den **Mehrpersonenhaushalten**, die insgesamt nur 15 % aller Vermittlungen ausmachten, überwogen die Alleinerziehenden, gefolgt von Familien mit Kindern. Paare ohne Kinder spielten dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Wegen der geringen Zahl an Mehrpersonenhaushalten werden diese in den weiteren Ausführungen zusammengefasst betrachtet.

Anhand der Datenauswertung in Dresden lassen sich neben der Haushaltsstruktur weitere soziodemographische Angaben bezüglich der **Altersverteilung**, des **Familienstandes** sowie der **Einkommens- und Erwerbssituation** der betrachteten Haushalte machen. Die Ausführungen beziehen sich dabei jeweils auf den Zeitpunkt vor der Vermittlung.

Insgesamt betrachtet lag das **Alter** beim überwiegenden Teil (69 %) der mit Wohnraum versorgten Bezugspersonen⁶⁵ zwischen 21 und 50 Jahren. Jede sechste Bezugsperson war jünger als 21 Jahre. Rund 14 % der Bezugspersonen waren älter als 50 Jahre. Wie Abb. 3.7 zeigt, waren die Frauen im Vergleich zu den allein lebenden Männern zum Zeitpunkt der Vermittlung durchschnittlich jünger. 37 % der Frauen und 18 % der Männer waren unter 21 Jahre alt. Bei den Bezugspersonen der Mehrpersonenhaushalte handelte es sich überwiegend um jüngere Erwachsene im Alter zwischen 21 und 40 Jahren.

Abb. 3.7: Dresden: Vermittelte Haushalte nach Haushaltstyp und Alter der Bezugsperson



Im Hinblick auf den **Familienstand** war erwartungsgemäß die überwiegende Mehrheit der vermittelten Haushalte ledig (52 %), geschieden oder getrennt lebend (28 % bzw. 10 %) oder verwitwet (4 %).

Die Auswertung der Daten zur **Erwerbssituation** ergab, dass mehr als drei Viertel (77 %) der untersuchten Haushalte von Arbeitslosigkeit betroffen waren, wobei sich davon eine kleine Gruppe (6 %) zum Zeitpunkt der Vermittlung in einer Maßnahme nach dem Arbeitsförderungsgesetz (z. B. ABM) oder nach dem BSHG („Hilfe zur Arbeit“) befand. Jede zehnte Bezugsperson ging aufgrund einer Arbeitsunfähigkeit oder Krankheit keiner Beschäftigung nach. Nur knapp 7 % waren erwerbstätig, 5 % befanden sich in einer Ausbildung. Altersrentnerinnen und -rentner machten nur 1 % der Haushalte aus.

Differenziert nach Haushaltstypen (siehe Tab. 3.14) ergibt sich folgendes Bild: Vier von fünf allein lebenden Männern waren arbeitslos. Bei den Frauen ist dieser Anteil mit 63 % gerin-

⁶⁵ Unter „Bezugsperson“ verstehen wir im Folgenden den Antragsteller/die Antragstellerin (Haushaltsvorstand) bei Mehrpersonenhaushalten. Bei Einpersonenhaushalten werden die Begriffe „Person“ und „Bezugsperson“ synonym verwendet.

ger. Frauen waren dagegen häufiger als Männer arbeitsunfähig. Dem vergleichsweise hohen Anteil jüngerer Frauen entsprechend (vgl. Abb. 3.7) befanden sich 17 % der allein lebenden Frauen in einer Ausbildung. Auffallend ist, dass keine der betroffenen Frauen einer Erwerbstätigkeit nachging.

Tab. 3.14: Dresden: Vermittelte Haushalte nach Haushaltstyp und Erwerbssituation der Bezugspersonen, Spaltenprozente

Arbeitsstatus	männliche 1-PHH	weibliche 1-PHH	Mehr-PHH
arbeitslos	80,8	63,4	72,7
erwerbstätig	4,7	-	22,7
arbeitsunfähig	9,3	17,1	4,7
Rente	1,4	2,4	-
Ausbildung	3,7	17,1	-
gesamt	100	100	100

Auch bei den Mehrpersonenhaushalten nahm eine bestehende Arbeitslosigkeit den größten Stellenwert ein. In dieser Gruppe befanden sich aber im Vergleich - prozentual gesehen - auch die meisten Erwerbstätigen.

Im Hinblick auf die Finanzierung des Lebensunterhalts (**Einkommensart**) lebte die Mehrheit der überwiegend arbeitslosen Haushalte erwartungsgemäß von Transfereinkommen, davon größtenteils von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung (ALG und ALH; 42 %) und weniger von Sozialhilfe (HLU; 13 %). Jeder zehnte Haushalt bezog eine Rente, wobei anhand weiterer Berechnungen (siehe Tab. 3.15) feststellbar war, dass es sich dabei vornehmlich um Renten aufgrund einer bestehenden Arbeitsunfähigkeit und weniger um Altersrenten handelte.

Immerhin 18 % der Haushalte waren zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme in der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle gänzlich ohne Einkommen.

Bei 11 % der Haushalte lag ein Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit zugrunde, wobei hierzu einerseits die Einkommen aus einer befristeten und unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen zählen, aber zu einem großen Teil auch Einkünfte aus den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach AFG und BSHG.

Tab. 3.15: Dresden: Kreuztabelle aus Erwerbs- und Einkommenssituation, absolute Zahlen*

Arbeitsstatus	Einkommensstatus									
	HLU	ALG	ALH	ALH + HLU	Erwerbseink.	BAFöG o.ä.	Rente	ohne Eink.	sonst. Eink.	gesamt
arbeitslos	37	28	72	21	-	-	-	46	2	206
Maßn. n. AFG/BSHG	-	3	-	-	15	-	-	-	-	18
arbeitslos + Gelegenheitsarbeit	-	-	-	-	-	-	-	8	-	8
befristetes Anstellungsverhältnis	-	-	-	-	6	-	-	-	-	6
unbefristetes Anstellungsverhältnis	-	-	1	-	13	-	-	-	-	14
arbeitsunfähig	2	-	-	-	-	-	27	-	-	29
in Rente	-	-	-	-	-	-	4	-	-	4
in Ausbildung	-	-	-	-	-	14	1	-	-	15
gesamt	39	31	73	21	34	14	32	54	2	300

* vier Angaben fehlen

Die Betrachtung nach Haushaltstypen bekräftigt die bisherigen Ausführungen, dass Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe in allen Gruppen hauptsächlich den Einkommensstatus bestimmten. Über ein Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit verfügten erwartungsgemäß vornehmlich die Mehrpersonenhaushalte.

Knapp ein Drittel der allein lebenden Frauen war zum Zeitpunkt der Kontaktaufnahme in der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle ohne Einkommen. Dabei handelte es sich ausschließlich um junge Frauen im Alter bis 30 Jahre, was den Schluss nahe legt, dass diese Frauen ihre Ansprüche an die sozialen Hilfesysteme im Vorfeld der Vermittlung nicht realisiert hatten. Die befragten Experten und Expertinnen im Sozialamt gehen im Hinblick auf die Haushalte „ohne Einkommen“ auch davon aus, dass es hier zu Leistungseinstellungen gekommen war.

Tab. 3.16: Dresden: Vermittelte Haushalte nach Haushaltstyp und Einkommensstatus, Spaltenprozent

Einkommensstatus	männliche 1-PHH	weibliche 1-PHH	Mehr-PHH
Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt (HIU)	14,7	9,8	6,8
Arbeitslosengeld (ALG)	12,0	2,4	11,4
Arbeitslosenhilfe (ALH)	30,9	14,6	47,7
<i>davon nur ALH</i>	<i>24,9</i>	<i>12,2</i>	<i>31,8</i>
<i>davon ALH plus HIU</i>	<i>6,0</i>	<i>2,4</i>	<i>15,9</i>
Erwerbseinkommen	9,2	2,4	29,5
Ausbildungsgeld/BAFöG	3,2	17,1	-
Rente	10,1	19,5	4,5
ohne Einkommen	19,1	31,7	-
sonstiges Einkommen	0,5	2,4	-
gesamt	100	100	100

Der im Vergleich ebenfalls recht hohe Anteil an weiblichen Einpersonenhaushalten im Rentenbezug (19,5 %) spiegelt das Ergebnis der Tab. 3.14 wider, wonach 17,1 % der Frauen aufgrund einer Erwerbsunfähigkeit keiner Beschäftigung nachgingen und sich 2,4 % in Altersrente befanden.

3.3 Zugangsvoraussetzungen, Problemlagen/-situationen und Betreuungsbedarf bei Vermittlung

3.3.1 Konzepte und Umsetzung

Die Zugangsvoraussetzungen im Hinblick auf die „Wohn- bzw. Mietfähigkeit“ der zu vermittelnden Haushalte werden in allen untersuchten Fallbeispielen ähnlich definiert, weisen aber einen unterschiedlich hohen Formalisierungsgrad auf. Während die in den Regiestellen Wiesbaden aufgestellten Kriterien auf Absprachen basieren, die nicht schriftlich fixiert sind, sind die im Vorfeld der Vermittlung festzustellenden Zugangsbedingungen in Dresden und Berlin Bestandteil der jeweiligen Kooperationsvereinbarung. Der Berliner KV GM hält darüber hinaus standardisierte Formblätter zum Verfahrensablauf vor.

Berlin

Voraussetzung für die Vermittlung einer Wohnung über das „Geschützte Marktsegment“ in Berlin ist, dass die Personen und Haushalte „zu einer eigenständigen Lebens- und Haushaltsführung in einem Wohnhaus fähig sind“, d. h. „grundsätzlich **vertragsfähig** (**,wohnfähig'**)“ sind (Erfahrungsbericht 1994, S. 20) und bei Bedarf begleitende persönliche Hilfe erhalten. Der Nachweis der „Wohnfähigkeit“ muss gemäß KV GM anhand einer „aktuellen schriftlichen, positiven, sozialpädagogischen **Prognose** bezüglich des Wohnungserhalts auf absehbare Dauer“ erbracht werden, die von den Bezirken bzw. freien Trägern erstellt wird. Für den Fall, dass der wohnungssuchende Haushalt bereits betreut wird, kann bei der Erstellung der Prognose auf die Kenntnisse der betreuenden Dienste bzw. Einrichtungen zurückgegriffen werden. Das Ergebnis einer positiven Prognoseerstellung wird in einem Formblatt (Anlage 5 des KV GM) festgehalten. Dabei wird mittels Ankreuzen vermerkt, ob der betreffende Haushalt

- selbstständig in der Lage ist, die Wohnung zu sichern, oder
- bis auf weiteres betreuungsbedürftig ist, wobei die als notwendig erachteten Betreuungsmaßnahmen und/oder entsprechenden Dienste aufgelistet sind und angekreuzt werden sollen:
 - direkte Anweisung der Miet- und Energiekosten
 - Sozialpädagogische Dienste des Jugendamtes
 - Gesundheitsdienste (Sozialpsychiatrischer Dienst, Kinder- und Jugendgesundheitsdienst)
 - ASD des Sozialamtes (steht nicht mehr in allen Bezirken zur Verfügung)
 - Maßnahmen gemäß §§ 39/40 BSHG und Art der Maßnahme
 - Maßnahmen gemäß § 72 BSHG (WuW, BEW)
 - Betreuung nach dem Betreuungsgesetz

Außerdem wird im Formblatt eine „Stellungnahme zum Erhalt des Wohnraums als Bestandteil des Marktsegment-Antrages (z. B. regelmäßige Mietzahlung, Verhalten, Mitwirkung BSHG)“ gefordert, die als gesonderter Bericht beigefügt werden soll⁶⁶.

⁶⁶ Der Erhebungsbogen gemäß Anlage 5 zum KV GM kann erst nach Abschluss des Mietvertrages vollständig ausgefüllt werden und soll im Falle eines Bezirkswechsels unverzüglich nach dessen Bekanntwerden von der zuständigen Stelle des abgebenden Bezirkes an die zuständige Stelle des aufnehmenden Bezirkes übermittelt werden.

Wird die Einschätzung gegeben, dass Wohnfähigkeit nur mit Hilfe einer Betreuung gewährleistet ist, dann wird diese ggf. schon vor dem Umzug in die neue Wohnung eingerichtet. Die Bezirke sind übereingekommen („ungeschriebenes Gesetz“, Expertengespräche), die problembelasteten Haushalte vorrangig im eigenen Bezirk zu versorgen und sich nicht „wechselseitig zuzuschieben“ (Expertengespräche).

Wird ein Haushalt als „nicht-wohnfähig“ eingeschätzt, dann kann zu einem späteren Zeitpunkt – etwa nach einem Aufenthalt in einer betreuenden Einrichtung – erneut ein Antrag auf eine Marktsegmentberechtigung gestellt werden.

Für die Vermittlung einer Wohnung über das GM ist das Vorliegen eines Wohnberechtigungsscheins (WBS) mit Dringlichkeit nicht zwingend erforderlich, da auch nicht mehr gebundene Wohnungen vermittelt werden, für die kein WBS benötigt wird.

Wiesbaden

Die Regiestellen in Wiesbaden schlagen den Wohnungsunternehmen nur Bewerberinnen und Bewerber vor, bei denen zuvor die persönlichen Eignungsvoraussetzungen (persönliche und wirtschaftliche Verhältnisse) sowie „**Mietwilligkeit**“ geprüft wurden. Die Bewertung der bei den Regiestellen eingehenden Anträge auf Zuweisung einer Wohnung erfolgt mit Hilfe besonderer Kriterien, die von den Regiestellen eigenverantwortlich aufgestellt werden (siehe Kap. 3.1.1) und die nicht schriftlich dokumentiert, aber innerhalb der Regiestellen verbindlich abgesprochen sind. Bei festgestelltem Bedarf erfolgen flankierende Unterstützungsleistungen bei der Wohnungserlangung und der Wohnungssicherung in der Regel durch den Träger der Regiestelle, bei Trägerverbänden durch die abgebende Institution (siehe Kap. 7).

Eine Registrierung der von den Regiestellen zu versorgenden Haushalte als wohnungssuchend im Wohnungsamt ist zwingend erforderlich.

Ggf. kann einem Mietvertragsabschluss auch die Vorstufe „Einweisung und **Probewohnen**“ vorgeschaltet werden. Probewohnen (= ordnungsrechtliche Einweisung) kommt in Betracht für Personen, die aufgrund ihrer persönlichen und sozialen Situation mit besonderen – tatsächlichen oder vermuteten – wohnungswirtschaftlichen Risiken behaftet sind. Dabei darf das Probewohnen nicht im Regelfall, beliebig und ohne spezielle Gründe zum Einsatz kommen und muss zeitlich klar befristet sein. Nach etwa einem halben Jahr soll die Einweisung in einen regulären Mietvertrag umgewandelt werden, wobei die zuständige Fachstelle (AG Wohnungsnothilfe) die Überführung des öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses in ein privatrechtliches Mietverhältnis laufend überwacht. Nach Ablauf der Frist sollen die Wohnungsunternehmen entsprechend der getroffenen Absprachen die ggf. hinderlichen Gründe für die Überführung des Mietverhältnisses darlegen.

Dresden

In § 4 der Kooperationsvereinbarung in Dresden verpflichtet sich die Kommune, nur Wohnungssuchende zu benennen, bei denen davon ausgegangen werden kann, dass diese **selbstständig oder unter Mithilfe/Betreuung** einer dritten Person den Pflichten des Mietvertrages gerecht wird.

Für die in der Untersuchung fokussierte Bedarfsgruppe der „Obdachlosen und Gefährdeten“ erfolgt die Feststellung der Zugangsvoraussetzungen einzelfallorientiert unter Zuhilfenahme der Aktenlage durch die Abteilung Soziale Dienste/Sachgebiet Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (SG HzÜ) in Zusammenarbeit mit der Abteilung Wohnen/Gruppe Wohnhilfen des Sozialamtes. Die für die Einschätzung der „Wohnfähigkeit“ zugrundeliegenden Kriterien sind:

- gesichertes bzw. geregeltes Einkommen (auch aus Transferleistungen) im Hinblick auf laufende Zahlungen
- Regulierung der Altschulden
- stabile soziale Beziehungen innerhalb der Familie (keine Partnerschaftskonflikte)
- bei Suchterkrankungen die Bereitschaft, sich einer Therapie zu unterziehen⁶⁷
- bei erstmalig aufgetretener Wohnungslosigkeit die Prüfung, ob und in welcher Form Betreuung gewährleistet werden kann.

Die einzelnen Kriterien sind zwar nicht schriftlich fixiert, haben sich aber in der täglichen Praxis bewährt, eine Übereinstimmung der Bewertung zwischen den beiden Sachgebieten wird angestrebt.

Mietunfähigkeit ist nach Auffassung bzw. den Erfahrungen der befragten Expertinnen und Experten in der Regel bei wiederholter Wohnungslosigkeit und dem Vorhandensein von Mehrfachproblemlagen – Suchtkrankheit (v.a. Alkohol), sozial auffälliges Verhalten, Unfähigkeit im Umgang mit Geld, „Verwahrlosungstendenzen“ – gegeben. Dann werden – in Vorbereitung eines später nach Möglichkeit eigenständigen Wohnens – betreute Wohnformen freier Träger (Unterbringung nach § 72 BSHG), die Beantragung der Betreuung beim Vormundschaftsgericht oder die Unterbringung in Notunterkünften geprüft.

Für den Bezug einer über die KV DD vermittelten Wohnung ist das Vorliegen eines Wohnberechtigungs Scheines erforderlich.

3.3.2 Ergebnisse und Erfahrungen

Die befragten Expertinnen und Experten in allen untersuchten Fallbeispielen äußerten übereinstimmend die Ansicht, dass die zu vermittelnde Klientel in den letzten Jahren zunehmend „schwieriger“ geworden sei. Die Lebensverhältnisse seien zunehmend durch besondere Problemkonstellationen/-häufungen gekennzeichnet. Anhaltspunkte dafür liefern insbesondere die Datenanalysen in Berlin und Dresden.

Berlin

Die Auswertung des von der ZeKo in Berlin erfassten **Betreuungsbedarfs** von Bewerberhaushalten, denen über das GM eine Wohnung vermittelt werden konnte, zeigt in Tab. 3.17, dass im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 2003 deutlich mehr als ein Drittel (38 %) der betreffenden Haushalte als betreuungsbedürftig eingestuft wurde.

⁶⁷ bei Suchtkranken, die als nicht (mehr) „therapiefähig“ beurteilt werden, zumindest die Bereitschaft zu einer Suchtberatung im Hinblick auf einen „kontrollierteren“ Konsum

Tab. 3.17: Berlin: Versorgte Haushalte nach Betreuungsbedarf bei Einzug 1994 bis 2003, Zeilenprozente

Jahr	versorgte Haushalte gesamt	Betreuungsbedarf bei Einzug					
		ohne festgestellten Bedarf		mit festgestelltem Bedarf		Haushalte ohne Angaben zum Bedarf	
		abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
1994	1.614	1.205	74,7	406	25,2	3	0,2
1995	1.505	1.058	70,3	440	29,2	7	0,5
1996	1.560	1.093	70,1	453	29,0	14	0,9
1997	1.197	735	61,4	453	37,8	9	0,8
1998	933	481	51,6	450	48,2	2	0,2
1999	479	224	46,8	252	52,6	3	0,6
2000	399	188	47,1	208	52,1	3	0,8
2001	588	255	43,4	298	50,7	35	6,0
2002	675	316	46,8	349	51,7	10	1,5
2003	610	238	39,0	318	52,1	54	8,9
gesamt	9.560	5.793	60,6	3.627	37,9	140	1,5

Der Anteil der Haushalte, bei denen als Ergebnis der Prognose vor bzw. bei Einzug ein Betreuungsbedarf festgestellt wurde, hat sich von 1994 bis 2003 mehr als verdoppelt (von 25 % auf 52 %) ⁶⁸. Diese Entwicklung steht vermutlich in direktem Zusammenhang mit der Zunahme des Anteils von Einpersonenhaushalten unter den Vermittelten (siehe Abschnitt 3.2.2), unter denen sich erfahrungsgemäß Personengruppen mit einem höheren Betreuungsbedarf befinden.

Nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen habe das GM anfangs dazu gedient, Haushalte mit Wohnraum zu versorgen, „... die nach heutigen Kriterien ganz locker eine Wohnung kriegen würden, die aber 1993 ⁶⁹ auf völlig aussichtslosem Posten standen“. Inzwischen habe der Anteil der Bewerberinnen und Bewerber mit „Mehrfachproblemen“ ⁷⁰, bei denen die Wohnungsunternehmen eine unzumutbare Belastung der Hausgemeinschaft befürchten, deutlich zugenommen. „Die Wahrscheinlichkeit, über das GM einen problematischen Mieter zu bekommen, ist größer als bei anderen Arten der Vermittlung bzw. Vermietung.“ (Expertengespräche)

Nach Einschätzung der Wohnungsunternehmen werden immer mehr Bewerberinnen und Bewerber über das GM vermittelt, die sie – in Anbetracht der auftretenden Probleme – für nicht wohnfähig halten. Deshalb wird in Kreisen der Wohnungswirtschaft die gründliche Durchführung der Prognoseerstellung bezweifelt ⁷¹.

Kostenträger der für erforderlich gehaltenen und u. U. bereits eingerichteten Hilfen sind in jedem Fall die Bezirksamter als Sozialhilfeträger. Die Hilfen werden entweder von den bezirklichen Diensten selbst (Sozialpädagogischer Dienst des Jugendamtes, Gesundheits-

⁶⁸ Wie viele der über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalte vor/bei Einzug bereits in Betreuung waren, wurde EDV-mäßig nicht erfasst.

⁶⁹ wegen des damals außerordentlich angespannten Wohnungsmarktes

⁷⁰ „Arbeitslosigkeit, Drogensucht, Alkoholprobleme, Verschuldung – alles in einer Person“, wobei sich auch immer mehr „jüngere Leute“ darunter befinden (Expertengespräche)

dienste sowie der ASD des Sozialamtes – siehe vorheriger Abschnitt 3.3.1) oder von freien Trägern erbracht, die im Auftrag der Bezirke als Leistungsanbieter fungieren.

Für die ambulante Betreuung im Wohnraum durch freie Träger kommen seit 2000 auch die Leistungstypen „Wohnungserlangung und Wohnungserhalt“ (WuW) und „Betreutes Einzelwohnen“ (BEW) in Betracht.

In den Jahren 2001 bis 2003 wurden gemäß den von der ZeKo erfassten Daten diese beiden Leistungstypen in 5 % der Fälle angegeben, bei denen ein Betreuungsbedarf bereits bei Einzug bestand (gesamt 33 Fälle WuW, 18 Fälle BEW). Diese beiden Leistungstypen kommen auch in Betracht, wenn Probleme in den Mietverhältnissen auftreten (siehe Kap. 7).

Dresden

Die in den Handakten des SG HzÜ in Dresden notierten „**besonderen Problemlagen**“ der dort vorstellig gewordenen Klientinnen und Klienten ermöglichten es, neben den bereits ausgeführten soziodemographischen Merkmalen weiterführende Analysen zur besonderen Problembelastung der untersuchten Teilgruppe vor der Vermittlung einer Wohnung vorzunehmen, die den Betreuungs- bzw. Unterstützungsbedarf der vermittelten Haushalte beschreiben.

Danach hatte knapp die Hälfte (48 %) aller Haushalte – neben Mietschulden⁷² – mindestens ein weiteres Schuldenproblem, wobei die hierbei erfassten Schulden vor allem aus dem Konsumbereich, aber auch aus unbezahlten Rechnungen der Energieversorgungsunternehmen stammen. Jede fünfte Bezugsperson war suchtabhängig, dabei nach Angaben der Experten vor allem alkoholabhängig. Für 11 % der untersuchten Haushalte hatte das SG HzÜ „Verwahrlosungserscheinungen“ festgestellt. 9 % der Bezugspersonen waren vor der Wohnungsvermittlung in Haft. Psychische Erkrankungen oder Behinderungen lagen bei 5 % der vermittelten Haushalte vor.

Tab. 3.18: Dresden: Dem SG HzÜ bekannte besondere Problemlagen, Mehrfachnennungen möglich, Angaben in Prozent

Problem	vorhanden/trifft zu	nicht vorhanden/trifft nicht zu
Energieschulden	20,4	79,6
andere Schulden	40,8	59,2
<i>summierte Variable Schulden</i>	<i>48,0</i>	<i>52,0</i>
Suchtabhängigkeit	20,4	79,6
Verwahrlosung	11,2	88,8
psychische Erkrankung	3,6	96,4
Behinderung	1,3	98,7
Haft	9,2	90,8
sonstige Probleme	1,3	98,7

⁷¹ „Wir machen die Erfahrung, dass mehr und mehr Leute ankommen, die nicht wohnfähig sind, und fragen uns: Ist denn die Prognose wirklich gemacht worden?“ „Die Prognosen sind tendenziell immer weniger treffsicher.“ (Expertengespräche)

⁷² Hierzu ist anzumerken, dass Mietschulden in Dresden nicht einzeln erfasst werden. Sie lassen sich im Hinblick auf die vorliegende Datenauswertung lediglich anhand der Ursachen für die Wohnungsnotsituation (siehe Abschnitt 3.1.2) bzw. anhand von erfassten Ratenzahlungsvereinbarungen mit dem Vermieter und Mietschuldenübernahmen nach § 15a BSHG (siehe Kap. 7) ermitteln. Nach entsprechender Datenauswertung

Differenziert nach Haushaltstypen zeigt sich, dass Verschuldungsfälle sowohl bei Einpersonenhaushalten als auch bei Mehrpersonenhaushalten in beträchtlichem Umfang auftraten, in Mehrpersonenhaushalten jedoch etwa doppelt so häufig⁷³.

Die Suchtabhängigkeit war vor allem ein Problem der allein lebenden Männer. Deutlich wurde auch, dass es sich bei den über die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle mit Wohnraum versorgten Haftentlassenen ausschließlich um allein stehende Männer handelte⁷⁴.

Bei jeder fünften, mit Wohnraum versorgten Frau wurde eine psychische Erkrankung diagnostiziert. Dies dürfte den großen Anteil der arbeitsunfähigen und von einer Rente wegen Erwerbstätigkeit lebenden Frauen erklären (vgl. Tab. 3.14 und 3.16).

13 % der Männer waren „verwahrlost“, bei den Frauen und den Mehrpersonenhaushalten lag dieser Anteil mit jeweils 7 % deutlich darunter.

Tab. 3.19: Dresden: Besondere Problemlagen nach Haushaltstyp, Angaben in Prozent für „vorhanden/trifft zu“

Problem	männliche 1-PHH	weibliche 1-PHH	Mehr-PHH
Energieschulden	17,5	14,6	38,6
andere Schulden	35,5	36,6	70,5
<i>Schulden summiert</i>	<i>42,4</i>	<i>43,9</i>	<i>79,5</i>
Suchtabhängigkeit	26,3	7,3	2,3
Verwahrlosung	12,9	7,3	6,8
psychische Erkrankung	1,4	19,5	-
Behinderung	1,4	-	2,3
Haft	12,9	-	-
sonstige Probleme	1,4	-	2,3

Betrachtet man alle „besonderen Problemlagen“ summativ, zeigt sich, dass bei einem Viertel der untersuchten Teilgruppe vor der Vermittlung keinerlei bekannte Schwierigkeiten⁷⁵ vorlagen. Für allein lebende Frauen wurden durchschnittlich seltener Probleme angegeben, für Mehrpersonenhaushalte dagegen überdurchschnittlich häufig.

Bei mehr als der Hälfte der betrachteten Einpersonenhaushalte lag jeweils nur ein Problem vor, bei den Mehrpersonenhaushalten betrug dieser Anteil sogar 84 %.

Mit mehr als einem Problem belastet waren 16 % der Haushalte. Insbesondere die alleinlebenden Männer wiesen überdurchschnittlich oft Mehrfachproblemkonstellationen auf, bei den weiblichen Ein- und den Mehrpersonenhaushalten lag dieser Anteil deutlich darunter.

(s.o.) und der Aussage der befragten Experten hat die weit überwiegende Mehrheit der Vermittelten Mietschulden.

⁷³ Als mögliche Erklärung für die vergleichsweise stärkere Schuldenbelastung der Mehrpersonenhaushalte führten die befragten Experten „Nachwirkungen der Wende“ an: Viele Haushalte befanden sich zunächst noch in Arbeit und hatten Kredite für Anschaffungen etc. aufgenommen. Wenn dann Arbeitslosigkeit eintrat, brach der Tilgungsplan zusammen. In diesem Zusammenhang wurde auch vermutet, dass es sich um „gescheiterte“ Selbstständige handelt.

⁷⁴ Die befragten Experten begründeten dieses Ergebnis wie folgt: Frauen werden seltener straffällig als Männer und wenn, dann begehen sie kleinere Delikte. Das heißt einerseits, dass die Sozialbeziehungen straffällig gewordener Frauen in der Regel intakt bleiben, die Frauen also in ihre Herkunftsorte/-familien zurückkehren wollen, und andererseits die Wohnung aufgrund der „Sechs-Monats-Frist“ (siehe Abschnitt 3.1.2) oftmals erhalten werden kann. Straffällig gewordene Männer wollen dagegen eher mit ihrem Herkunftsmilieu brechen und nach der Haftentlassung in Dresden bleiben.

⁷⁵ Auch hier wieder der Hinweis, dass dies nicht auf Mietschulden zutreffen muss.

Tab. 3.20: Dresden: Summative Betrachtung der besonderen Problemlagen nach Haushaltstyp und gesamt, Spaltenprozente

	männliche 1-PHH	weibliche 1-PHH	Mehr-PHH	gesamt
keine besonderen Probleme bekannt	25,8	34,1	11,4	24,7
ein besonderes Problem bekannt	54,8	56,1	84,1	59,5
zwei und mehr besondere Probleme bekannt	19,4	9,8	4,5	15,8
gesamt	100	100	100	100

Differenziert man die Problemnennungen entsprechend der Wohnungsnotsituation vor der Vermittlung (siehe Tab. 3.21) wird ebenfalls deutlich, dass die Ver- und Überschuldung wesentlich ursächlich für die besondere Lebenssituation in allen Gruppen war. Auch Suchtabhängigkeiten und „Verwahrlosungserscheinungen“ nehmen proportional zum Betroffenheitsstatus der Haushalte zu: Während sie bei den vom Wohnungsverlust bedrohten und einmalig betroffenen Haushalten zwar auch eine geringere Rolle spielen, waren knapp die Hälfte der wiederholt wohnungslos gewordenen Haushalte suchtkrank oder „verwahrlost“.

Tab. 3.21: Dresden: Besondere Problemlagen nach Wohnungsnotsituation; Angaben in Prozent für „vorhanden/trifft zu“

Problem	drohender Verlust	einmaliger Verlust	wiederholter Verlust
Energieschulden	20,2	16,7	31,1
andere Schulden	40,4	35,4	57,8
<i>Schulden summiert</i>	<i>48,2</i>	<i>41,0</i>	<i>68,9</i>
Suchtabhängigkeit	13,2	18,8	44,4
Verwahrlosung	4,4	4,9	48,9
psychische Erkrankung	5,3	2,1	4,4
Behinderung	2,6	-	2,2
Haft	6,1	11,1	11,1
sonstige Probleme	1,8	1,4	-

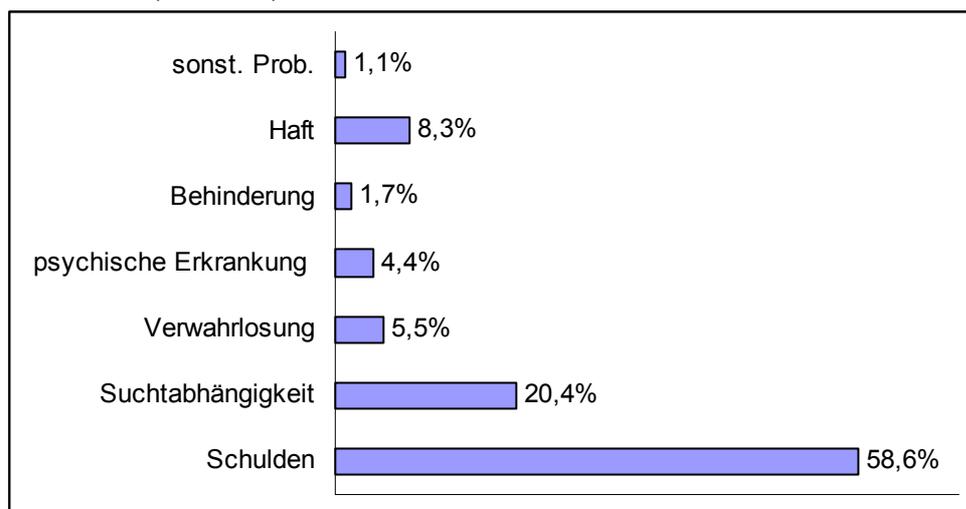
Die besondere Problemkonzentration bei wiederholt wohnungslos gewordenen Haushalten zeigt sich auch in der Tabelle 3.22, wonach niemand aus dieser Gruppe frei von besonderen Problemen, dagegen aber deutlich mehr als die Hälfte dieser Gruppe mit zwei oder mehr persönlichen Schwierigkeiten belastet war.

Tab. 3.22: Dresden: Summative Betrachtung der Problemlagen nach Wohnungsnotfallsituation vor der Vermittlung; Spaltenprozente

	drohender Verlust	einmaliger Verlust	wiederholter Verlust
keine besonderen Probleme bekannt	27,2	30,6	-
ein besonderes Problem bekannt	64,9	60,4	42,2
zwei und mehr besondere Probleme bekannt	7,9	9,0	57,8
gesamt	100	100	100

Bei denjenigen Haushalten, für die jeweils nur eine Problemnennung vorlag (siehe Abb. 3.8), überwogen erwartungsgemäß die Schulden (ohne Mietschulden). Für jeden fünften Haushalt war eine Suchtabhängigkeit das einzig bekannte Problem.

Abb. 3.8: Dresden: Problemnennungen bei Haushalten mit jeweils nur einer Problemnennung (181 Fälle)



Für diejenigen Haushalte – vornehmlich männliche Einpersonenhaushalte –, die Mehrfachproblemlagen aufwiesen, konnte festgestellt werden, dass hierbei am häufigsten Schulden mit Suchtkrankheiten und „Verwahrlosungstendenzen“ einhergingen.

Tab. 3.23: Dresden: Kreuztabelle der wichtigsten anderen Probleme für Haushalte mit Mehrfachproblemlagen (2 und mehr Probleme), Angaben in % von gesamt der Haushalte mit Mehrfachproblemlagen (48 Fälle)

	Suchtabhängigkeit	Verwahrlosung	Haft
Schulden	35,4	37,5	22,9
Suchtabhängigkeit	100	25,0	8,3
Verwahrlosung		100	6,3
Haft			100

Entsprechend der Betreuungszusage der Kooperationsvereinbarung und dem Bedarf der vermittelten Haushalte werden nachgehende Betreuungs- und Hilfeleistungen in kommunaler Zuständigkeit von Seiten des Sozialen Dienstes oder mit Hilfe von Leistungsvereinbarungen in Zusammenarbeit mit freien Trägern eingerichtet, die im Kap. 7 beschrieben sind.

Ähnlich wie in Berlin konstatieren auch die Gesprächspartner und -partnerinnen der WOBA Dresden Zweifel an der Treffsicherheit der festgestellten Zugangsvoraussetzungen. Zwar sei die Arbeit der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Stadt bezüglich der Altschuldenregulierung, der Sicherstellung der monatlichen Einkommen und des Angebots an möglichen Hilfen ausreichend, als erschwerend werden aber die Kürzungen und verschärften Zugangskriterien zu Hilfsangeboten wie dem ambulant betreuten Wohnen nach § 72 BSHG angesehen. Die Darstellung der Wohnungswirtschaft in Bezug auf die Hilfen nach § 72 BSHG (bzw. jetzt § 67 SGB XII) entspricht nach Ansicht der Verantwortlichen in der Kommune allerdings nicht den Tatsachen, da grundsätzlich keine Kürzungen oder Zugangverschärfungen in diesem Bereich erfolgten. Vielmehr würden die Wohnungssuchenden entsprechend der vereinbarten Zugangsvoraussetzungen dahingehend beraten, einem ambulant betreuten Wohnen nach § 72 BSHG/§ 67 SGB XII zuzustimmen. Aufgrund mangelnder Mitwirkungsbereitschaft der Haushalte im Anschluss an eine Vermittlung erfolge jedoch eine striktere Bedarfsprüfung gemäß der Richtlinie des LWV Sachsen.

Wiesbaden

Die untersuchten Regiestellen in Wiesbaden stellen im Hinblick auf den **Betreuungsbedarf** ihrer Klientel fest, dass „die Vorbehalte der Wohnungsunternehmen größer sind als die faktischen Probleme“ (Expertengespräch). Begründet wird dies mit dem „negativen Gedächtnis“ der Wohnungsunternehmen, denen besonders schwierige Haushalte („Extremfälle“) eher erinnerlich bleiben als die zahlenmäßig deutlich größeren positiven Verläufe nach der Vermittlung einer Wohnung. Übereinstimmend äußerten die Befragten in Regiestellen und Wohnungsunternehmen, dass Vermittlungsprobleme insbesondere bei Frauen aus Frauenhäusern wegen deren „gewalttätiger Männer“ bestünden.

Im Hinblick auf die „schwierigste Klientel“ der Regiestelle „Straßensozialarbeit“ (Stichwort: „Sympathiehierarchie“, siehe Abschnitt 3.1.2) ist zwar eine direkte Vermittlung „von der Straße“ möglich, in der Regel sind aber Zwischenschritte wie das stationäre betreute Wohnen im Übergangwohnheim oder Einweisungen nötig, um die betreffenden Haushalte im Hinblick auf deren „Wohnfähigkeit“ zu stabilisieren. Grundsätzlich gäbe es nach Ansicht der befragten Experten „für jeden Klienten ein passendes Wohnungsangebot“. Besonders schwierigen Fällen, die sich sozialarbeiterischen Hilfen verweigern und dahingehend Wohnungsunternehmen „nicht zumutbar“ sind, steht in diesem Zusammenhang eine „Nischenlösung“ des Diakonischen Werks in Form eines Wohnwagenprojekts mit derzeit 8 Plätzen offen.

Laut den befragten Experten kann beim Probewohnen in aller Regel eine Normalisierung der Rechtsverhältnisse erreicht werden, wenn auch mitunter gegen den „hinhaltenden Widerstand“ der Wohnungsunternehmen. Die Einweisungsquote lag im Jahr 1999 bei 11 % und im Jahr 2000 bei 12 % aller durch die Regiestellen vermittelten Haushalte.

3.4 Zusammenfassende Betrachtung

Im Vergleich der drei untersuchten Fallbeispiele zeigt sich, dass die kooperativen Handlungsansätze die Zielgruppe der Wohnungsnotfälle in jedem Fall erreichen, wenn auch in unterschiedlich hohem Maße: Das Berliner „Geschützte Marktsegment“ ist per Definition ausschließlich den von Wohnungslosigkeit Bedrohten und Betroffenen vorbehalten. Das Wiesbadener Regiestellenkonzept zielt entsprechend der Trägerklientel vornehmlich ab auf die Wohnungsversorgung von bereits wohnungslos gewordenen Haushalten, die über bereits bestehende Betreuungsverhältnisse behördlich oder institutionell angebunden sind. Die Dresdner Kooperationsvereinbarung bestimmt im Wortlaut zwar keine Zielgruppen anhand ihrer vorliegenden Wohnungsnotsituation, spätestens mit der Fokussierung der Vermittlungsanstrengungen auf die „besonders unterstützungsbedürftigen Haushalte“ im Jahr 2000 sind die von Wohnungslosigkeit Bedrohten und Betroffenen aber als Teilmenge innerhalb der Wohnungssuchenden mit erhöhtem Unterstützungsbedarf spezifiziert worden.

Rechnet man die Berliner Ergebnisse zum Verhältnis der A- und B-Berechtigten dergestalt um, dass sie der dem Forschungsverbund zugrunde liegenden Zielgruppendefinition und damit auch der Dresdner Erfassung entsprechen, dann wird deutlich, dass in beiden Kommunen überwiegend vom Wohnungsverlust betroffene Haushalte in Wohnraum vermittelt wurden. Die jeweiligen Anteile sind dabei mit 60 % in Berlin und 62 % in Dresden sehr ähnlich. Entsprechend niedriger lagen mit 40 bzw. 38 % die Anteile der von Wohnungslosigkeit

bedrohten Haushalte. Unter Beachtung der besonderen Klientel der Wiesbadener Regiestelle „Sozialpsychiatrischer Dienst“ lässt sich hier im Verhältnis auch ein größerer Anteil an bereits wohnungslos gewordenen Haushalten (52 %) festhalten.

Zwar lassen sich die prozentualen Angaben zu den Gründen für einen drohenden Wohnungsverlust, die sowohl in Berlin als auch in Dresden ausgewertet werden konnten, aufgrund der unterschiedlichen Erfassung⁷⁶ nur bedingt vergleichen. In beiden Analysen zeigte sich aber, dass der Verlust der Wohnung ganz überwiegend aufgrund von Mietschulden drohte. Bei den nur in Dresden auswertbaren Gründen des bereits erfolgten Wohnungsverlustes rangierten die Mietschulden ebenfalls an exponierter Stelle.

In der Betrachtung der Haushaltstruktur der vermittelten Haushalte zeigt sich in allen Fallbeispielen, dass die Einpersonenhaushalte bei weitem überwiegen. In Berlin setzten sich die Vermittelten zu knapp zwei Dritteln aus Einpersonenhaushalten zusammen, in den betrachteten Vermittlungsjahrgängen in Dresden waren es sogar 85 %. In beiden Auswertungen konnte festgestellt werden, dass es sich dabei zum überwiegenden Teil um allein lebende Männer handelte, wobei die jeweiligen Geschlechterverhältnisse nahezu identisch waren: in Berlin zu 82 % Männer und zu 18 % Frauen, in Dresden zu 84 % Männer und zu 16 % Frauen.⁷⁷ Unter den vermittelten Mehrpersonenhaushalten nahmen in beiden Untersuchungen die Alleinerziehenden den größten Stellenwert ein.

In allen Untersuchungsbeispielen wurden – vertraglich festgehalten oder in Form von Verfahrensabsprachen – Zugangsvoraussetzungen (Prüfung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse) und Betreuungszusagen definiert, anhand derer die „Wohnfähigkeit“ im Hinblick auf die Einhaltung der mietvertraglichen Pflichten ermittelt wird. Zumindest in Berlin und Dresden hat sich dabei eine „Konfliktlinie“ zwischen wohnungsvermittelnder Stelle einerseits und Wohnungsunternehmen andererseits herausgestellt, da von Vermieterseite die zuverlässige Prüfung der Zugangsvoraussetzungen in Zweifel gezogen wird.

Ungeachtet dessen wurde in allen Fallbeispielen übereinstimmend festgestellt, dass die Problembelastung der wohnungssuchenden Haushalte in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat. Dies belegen die ausgewerteten Statistiken zum Betreuungsbedarf in Berlin ebenso wie die in Dresden analysierten Angaben zu den „besonderen Problemlagen“ vor der Vermittlung einer Wohnung, wonach sich drei Gruppen mit unterschiedlicher Stärke und Art der Problembelastung extrahieren ließen:

1. Knapp drei Viertel der untersuchten Teilgruppe (217 Haushalte) waren allein stehende Männer, die zum Zeitpunkt der Wohnungsvermittlung weit überwiegend arbeitslos waren und Transferleistungen bezogen. 70 % dieser Gruppe hatten im Vorfeld der Wohnungsvermittlung ihre vorherige Wohnung/Wohnmöglichkeit verloren, ein Fünftel bereits zum wiederholten Male. Die übrigen 30 % der männlichen Einpersonenhaushalte lebten vor der Wohnungsvermittlung in unabwendbar von Verlust bedrohten Mietverhältnissen. Bei

⁷⁶ In der Berliner Statistik werden Personen, deren Entlassung aus Einrichtungen bevorsteht, zu den von Wohnungslosigkeit Bedrohten (A-Berechtigten) gezählt. In der Dresdner Datenauswertung, die in ihrer Erfassung der Zielgruppendefinition des Forschungsverbundes folgte, war dies nur in Einzelfällen der Fall.

⁷⁷ Die Auswertung der Prioritätslisten der Wiesbadener Regiestelle „Straßensozialarbeit“ zeigte ein ähnliches Geschlechterverhältnis bei den durchweg wohnungslosen Haushalten: 80 % Männer, 20 % Frauen.

drei Viertel der Männer war mindestens ein zusätzliches Problem (vor allem Ver- und Überschuldung) bekannt geworden, ein Fünftel war mit Mehrfachproblemlagen belastet, darunter vor allem Schuldenproblematiken in Kombination mit Suchtabhängigkeiten und/oder Verwahrlosungstendenzen. Hier bestand demnach nach der Vermittlung einer Wohnung ein großer Unterstützungsbedarf sowohl an behördlichen als auch weiteren Hilfen.

2. Die nächstgrößte Gruppe mit knapp 14 % (41 Haushalte) machten die allein lebenden Frauen aus. Bei ihnen überwogen mit 51 % die bedrohten Mietverhältnisse, weitere 42 % hatten im Vorfeld der Vermittlung ihre Wohnung/Wohnmöglichkeit zum ersten Mal verloren, die übrigen 7 % waren bereits zum wiederholten Male wohnungslos geworden. Während hier – wie bei den allein lebenden Männern – die überwiegende Mehrheit vor der Vermittlung einer Wohnung von Transferleistungen lebte, war immerhin ein Drittel der Frauen im Vorfeld der Vermittlung gänzlich ohne Einkommen, ihre Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme waren ungeklärt. Ein Fünftel der Frauen war psychisch krank.
3. Die vermittelten Mehrpersonenhaushalte (insgesamt 44 Haushalte; davon 24 Alleinerziehende) waren deutlich weniger in prekären Lebensverhältnissen als die Einpersonenhaushalte. Zwar bezogen sie ebenfalls überwiegend Transferleistungen, immerhin war aber knapp ein Viertel der Bezugspersonen dieser Gruppe zum Zeitpunkt der Wohnungsvermittlung erwerbstätig. Bei zwei Dritteln dieser Gruppe war die bisherige Wohnmöglichkeit zum Zeitpunkt der Wohnungsvermittlung unabwendbar bedroht gewesen, niemand aus der Gruppe war im Vorfeld der Vermittlung bereits wiederholt wohnungslos geworden. Hauptsächliches bekanntes Problem dieser Gruppe war eine Ver- bzw. Überschuldung.

4 Quantitative Bedarfsgerechtigkeit – Umfang der in die Vermittlung einbezogenen Wohnungsangebote gemessen am Bedarf

4.1 Konzepte und Umsetzung

In allen untersuchten Fallbeispielen bestehen Festlegungen über den Umfang des einbezogenen Wohnungsangebots. In Berlin und Wiesbaden wurden Kontingente vereinbart, die in Berlin vertraglich festgehalten und in Wiesbaden seit Juni 2003 mittels protokollierter Absprachen verbindlich geregelt sind. In Dresden ist der für die Versorgung der Zielgruppe zur Verfügung stehende belegungsgebundene Bestand in der sogenannten „Objektliste“ festgeschrieben, die Bestandteil der Kooperationsvereinbarung ist.

Berlin

Im Zuge der Neuverhandlungen zum Berliner KV GM 2000 wurde das **jährliche Kontingent** an Wohnungen, zu dessen Bereitstellung die WU sich vertraglich verpflichten, von vormals 2.000 auf 1.350 Wohnungen abgesenkt und blieb bei der Neufassung des KV GM zum 01.11.2003 unverändert. Die Absenkung wurde begründet mit der Entspannung am Wohnungsmarkt, die es der Zielgruppe des GM ermöglichen würde, sich selber mit Wohnraum zu versorgen („Mehr war nicht verhandelbar“; Expertengespräche). Festgelegt wurde darüber hinaus auch, dass davon

- 1.100 Wohnungen (= 81 %) für Einpersonenhaushalte und
 - 250 Wohnungen (= 19 %) für Zwei- und Mehrpersonenhaushalte
- geeignet sein sollten. Diese Aufteilung orientiert sich am Bedarf, d. h. an der Struktur der wohnungslos gemeldeten Haushalte (siehe Kapitel 3).

Als für Einpersonenhaushalte geeigneter Wohnraum gelten unter Bezugnahme auf die AV-Unterkunft Wohnungen mit ein bis zwei Räumen und einer Wohnfläche bis zu 50 qm.

Im KV GM 2003 wurde eine Flexibilisierung dergestalt vereinbart, dass die ZeKo bei einem erhöhten Bedarf an Wohnungen für Mehrpersonenhaushalte solche Wohnungsangebote nach Ermessen auf das Kontingent anrechnen kann.

Die Anteile der beteiligten Wohnungsunternehmen am gesamten Verpflichtungsumfang bemessen sich nach ihren jeweiligen Anteilen am anrechenbaren Eigenwohnungsbestand aller kooperierenden Unternehmen (Anlage 1 zum KV GM 2003). Die einzelnen Wohnungsunternehmen wiederum legen interne Quoten für ihre regionalen Geschäftsstellen fest. Der Verpflichtungsumfang der einzelnen Wohnungsunternehmen wird von der für den Bereich Wohnen zuständigen Senatsverwaltung ermittelt. Bei Veränderungen im Bestand werden die Kontingente jeweils neu berechnet und festgelegt.

Die auf die einzelnen Bezirksämter entfallenden Kontingente werden anhand des Anteils der in den einzelnen Bezirken wohnungslos gemeldeten Haushalte an der Gesamtzahl aller in Berlin wohnungslos gemeldeten Haushalte („Bezirksquote“) ermittelt. Erfolgreiche Vermittlungen werden auf die Herkunftsbezirke der vermittelten Haushalte angerechnet („Anrechnungsbezirk“). Bei der Ermittlung des auf Donna Castella entfallenden Kontingents wird die Zahl der Antragstellerinnen zugrunde gelegt.

Wiesbaden

Da Wiesbaden seit 10/1994 als Gebiet mit erhöhtem Wohnungsbedarf festgelegt ist, hat die Stadt ein Benennungsrecht für die (noch gebundenen) Sozialwohnungen.

Zur Vergrößerung des Verfügungsrahmens an Wohnungen für die registrierten Wohnungssuchenden wurde zudem eine Belegungsvereinbarung (BV) zwischen der Stadt (Wohnungsamt) und sieben ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen⁷⁸ abgeschlossen, die zum 01.01.1994 in Kraft trat. In den bilateral abgeschlossenen Belegungsvereinbarungen räumen die Unternehmen der Stadt ein Belegungsvorschlagsrecht an mindestens 50 % (GeWeGe 100 %) der frei werdenden, nicht mehr gebundenen Wohnungen ein. Im Gegenzug verpflichtet sich die Stadt zur Übernahme von Mietrückständen nach dem BSHG und zur Übernahme von Gewährleistungen.

Somit bestehen beide Instrumente – kommunale Belegungsrechte an Sozialwohnungen nach § 5a WoBindG und an mindestens 50 % der frei werdenden, nicht mehr gebundenen/ehemaligen Sozialwohnungen gemäß BV nebeneinander.

Im Jahr 2002 gehörten etwa 12.000 Sozialwohnungen und ca. 13.300 ehemals gebundene Wohnungen zum Verfügungsbestand der Kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle. In den Jahren 2000 bis 2003 wurden insgesamt 4.381 Sozialwohnungen und 1.086 Wohnungen gemäß BV frei gemeldet.

Tab. 4.1: Wiesbaden: Freigemeldete Sozialwohnungen und Wohnungen mit kommunalem Belegungsvorschlagsrecht (BV-WE) nach Wohnungsgröße im Zeitraum 2000 bis 2003

	2000*		2001*		2002		2003	
	Sozialw.	BV-WE	Sozialw.	BV-WE	Sozialw.	BV-WE	Sozialw.	BV-WE
1 + 1,5 Zimmer	87		272		253	33	294	31
2 + 2,5 Zimmer	819		474		426	144	437	109
3 + 3,5 Zimmer	277		266		252	57	248	88
4 + 4,5 Zimmer	56		63		84	20	64	26
5 u. mehr Zimmer	4		-		2	1	3	-
gesamt	1.243	304	1.075	273	1.017	255	1.046	254

* Für die Jahre 2000 und 2001 liegen keine Aufschlüsselungen nach der Wohnungsgröße der freigemeldeten Wohnungen mit kommunalem Belegungsvorschlagsrecht vor.

Die Regiestellen werden im Prinzip aus allen Freimeldungen „bedient“, wobei der Klientel der Regiestellen entsprechend vornehmlich Kleinwohnungen (1- bis 1,5-Raum-Wohnungen; bis zu einer Größe von ca. 50 qm) benötigt werden. Die angemessenen Wohnungsgrößen orientieren sich dabei am WoFG.

Seit der Einführung des neuen Vermittlungsverfahrens (siehe Kap. 6) im Juni 2003 erhalten die Regiestellen **festgelegte Kontingente** an Wohnungen, die sie eigenständig belegen können. Die Zahl der mehrheitlich Kleinwohnungen, die die Regiestellen dabei im Rahmen der abgesprochenen Einzelkontingente (siehe Tab. 4.2) von der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle zur Verfügung gestellt bekommen, wurde begrenzt auf ca. 50 % der entsprechenden Freimeldungen der letzten Jahre.

⁷⁸ GeWeGe (städt. WU), GWH, GWW, Wohnbau Mainz, GSW, Nassauische Heimstätte und SEG

Tab. 4.2: Wiesbaden: Vereinbarte Kontingente der Regiestellen (seit 06/2003)

Regiestelle	Kontingent an WE pro Jahr
Sozialpsychiatrie	36
Straßensozialarbeit (Diak. Werk)	24
Übergangswohnheim Köhlstraße (Diak. Werk)	12
Frauenhäuser	6
Jugendhilfe (BWW)	36
Bewährungshilfe	12
Schwangerenkonfliktberatung	24
gesamt	150

Mit Bekanntgabe des neuen Vermittlungsverfahrens für die Regiestellen und der Einführung der Kontingentierung wurden die Wohnungsunternehmen aufgefordert, bereits mit der Freimeldung begründet mitzuteilen, wenn sie für einzelne Häuser eine Belegung durch bestimmte Regiestellen ausschließen.

Dresden

In Dresden unterstellen die kooperierenden kommunalen Wohnungsbaugesellschaften⁷⁹ gemäß § 2 der KV DD einen festgelegten Prozentsatz ihres Wohnungsbestandes einer Belegungsbindung. Die Wohnungen (vorwiegend Wohnblöcke des DDR-Plattenbaus⁸⁰) werden in einer „**Objektliste**“ konkret benannt, zwischen den Vertragspartnern abgestimmt und jährlich bewertet bzw. - wenn notwendig - geändert (Anlage 1 des Vertrages). Außerdem unterliegen alle im städtischen Eigentum befindlichen und vom WU verwalteten Wohnungen der Belegungsbindung (Anlage 2 des Vertrages).

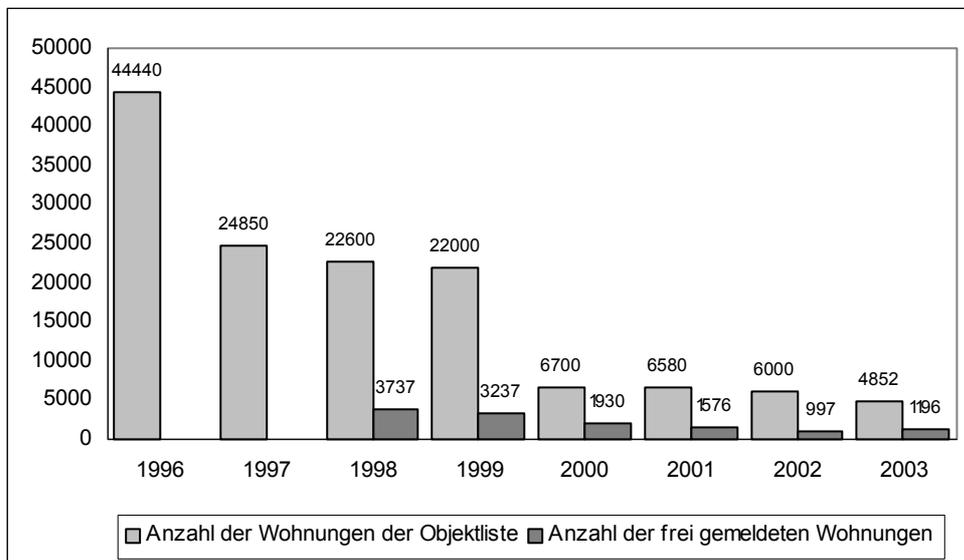
Kriterien für die Festlegung der Objektliste waren die in Anspruch genommene Zinshilfe und/oder Teilentlastung nach dem Altschuldenhilfegesetz (gemäß SächsBelG; siehe Kap. 2) sowie „ein wohnungsfähiger bzw. sozialhilfegerechter Mietpreis, die Angemessenheit der Wohnungsgrößen und die breitflächige Verteilung der belegungsgebundenen Wohnungen über den Gesamtbestand des Unternehmens“ (§ 2 (2) KV DD). In den Sozialhilferichtlinien in Sachsen sind die angemessenen Wohnungsgrößen, nicht aber Mietpreisvorgaben geregelt. Die Angemessenheit der Wohnungsgrößen orientiert sich am Standard-Plattenbau - 45 qm Wohnfläche für einen Einpersonenhaushalt.

Zum Zeitpunkt der Vertragsschließung im Jahr 1996 befanden sich 50 % (= 44.400 Wohnungen) der Bestände der kommunalen Wohnungsunternehmen in einer Belegungsbindung. Im Jahr 2000 wurde die Objektliste auf 15 % der Bestände reduziert, derzeit befinden sich noch etwa 10,6 % der Wohnungen der WOBA Dresden in der Belegungsbindung. Begründet wurde die Reduzierung der Objektliste einerseits mit der allgemeinen Wohnungsmarktlage und dem damit zusammenhängenden höheren Selbstversorgungspotenzial der Haushalte, andererseits schrumpfte der den Mietobergrenzen entsprechende Wohnungsbestand durch den Verkauf von Objekten, die Stilllegung von Objekten aufgrund zu hoher Instandhaltungs- und Bewirtschaftungskosten sowie Sanierungen und Modernisierungen im Bestand. Ein Neuau-

⁷⁹ Zum 01.01.2004 schlossen sich die drei städtischen Unternehmen (SÜDOST WOBA Dresden GmbH, Wohnbau Nordwest GmbH und STESAD GmbH) zur WOBA Dresden GmbH zusammen. Die einzelnen gleichlaufenden Kooperationsvereinbarungen blieben bislang bestehen.

kauf oder Neubau von belegungsgebundenen Wohnungen ist angesichts der Haushaltslage nicht möglich und angesichts der leerstehenden Bestände auch nicht gewollt.

Abb. 4.1: Dresden: Wohnungsbestand der Objektliste und Freimeldungen⁸¹ 1996 bis 2003



4.2 Ergebnisse und Erfahrungen

Die Nachfrage nach Wohnungen zur Versorgung der Zielgruppen liegt in allen untersuchten Fallbeispielen über dem im Rahmen der kooperativen Handlungsansätze verfügbar gemachten Wohnraumangebot.

Berlin

So erweist sich das im Rahmen des Berliner KV GM festgelegte **Kontingent gemessen am Bedarf** als zu niedrig:

- Das gilt zum einen im Hinblick auf die Zahl der Haushalte, die eine Marktsegmentberechtigung erhielten, von denen aber nur ein Bruchteil in eine Wohnung über das GM vermittelt werden konnte. Zwar ist statistisch nicht belegbar, wie hoch der Anteil der vermittelten an den in den Bezirken registrierten M-Berechtigten im Zeitraum 1994 - 2003 insgesamt war⁸², exemplarisch können aber die Ergebnisse einer Auswertung der Marktsegmentaktivitäten des Bezirksamts Neukölln im Zeitraum 10.06.2002 bis 21.12.2003 herangezogen werden. Danach standen im fraglichen Zeitraum 395 registrierten M-Berechtigten nur 81 Wohnungsangebote gegenüber, 50 % der registrierten M-Berechtigten konnte gar keine WE angeboten werden konnte (s. dazu Sonderbericht Berlin, Anhang II).
- Das gilt zum anderen im Hinblick auf die in Berlin insgesamt registrierten Wohnungsnotfälle. Beispielhaft sollen hier die Ergebnisse der Jahre 2002 und 2003 herangezogen werden:

⁸⁰ Die Wohnungsbestände der kommunalen Wohnungsunternehmen umfassen vorwiegend die Plattenbaugebiete.

⁸¹ Zuverlässige Zahlen für die Freimeldungen lagen erst ab dem Jahr 1998 vor.

⁸² In den Jahren 1994 - 2001 wurden die in den Bezirken registrierten M-Berechtigten von der ZeKo nur lückenhaft erfasst und auch die Erfassung in den Jahren 2002 und 2003 scheint nicht zuverlässig, so dass eine Auswertung nicht möglich ist.

- o Zum Ende des III. Quartals 2002 lagen für Berlin insgesamt Mitteilungen über 5.760 drohende Wohnungsverluste vor, darunter 2.888 gerichtliche Mitteilungen über Räumungsklagen und 1.705 Räumungsmitteilungen der Gerichtsvollzieher. Daran gemessen betrug der Anteil der über das GM vermittelten A-Berechtigten 7 %.

Zum Ende des IV. Quartals 2003 lagen Mitteilungen über 6.795 drohende Wohnungsverluste vor, darunter 3.055 gerichtliche Mitteilungen über Räumungsklagen und 1.537 Räumungsmitteilungen der Gerichtsvollzieher. Daran gemessen betrug der Anteil der vermittelten A-Berechtigten 5 %.

- o Die Zahl der registrierten/gemeldeten, von Wohnungslosigkeit betroffenen Haushalte in Berlin belief sich zum Jahresende 2002 auf 6.004, zum Jahresende 2003 auf 5.913. Daran gemessen betrug der Anteil der über das GM vermittelten B-Berechtigten 5 bzw. 4 %.

Die aufgeführten Zahlen können nur Anhaltspunkte dafür sein, dass das GM nur einen kleinen Teil des Bedarfs an Wohnraum für Wohnungsnotfälle abdeckt. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass nicht alle bekannt gewordenen und registrierten Wohnungsnotfälle die Voraussetzungen für die Erteilung einer M-Berechtigung erfüllen würden.

Davon abgesehen, dass das Kontingent gemessen am Bedarf als zu niedrig eingeschätzt wird, ließ sich anhand der Datenanalyse darüber hinaus feststellen, dass sich auch die **Erfüllung des Kontingents** als unzureichend erweist. Der nachfolgenden Tabelle 4.3 ist zu entnehmen, dass die Verpflichtung seit Programmbeginn im Jahre 1994 noch in keinem Jahr voll erfüllt wurde. Insgesamt wurde das Kontingent in allen Programmjahren zu 61 % erfüllt.

Tab. 4.3: Berlin: Von den Wohnungsunternehmen angebotene und auf das vereinbarte Kontingent angerechnete Wohnungen mit und ohne Vermittlung 1994 bis 2003, Zeilenprozente

Jahr	vereinbartes Kontingent	auf das Kontingent angerechnete Wohnungen		davon:			
				mit Vermittlung		ohne Vermittlung	
		abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
1994	2.000	1.667	83,4	1.614	96,8	53	3,2
1995	2.000	1.577	78,9	1.505	95,4	72	4,6
1996	2.000	1.666	83,3	1.560	93,6	106	6,4
1997	2.000	1.293	64,7	1.197	92,6	96	7,4
1998	2.000	1.088	54,4	933	85,8	155	14,2
1999	2.000	539	27,0	479	88,9	60	11,1
2000	1.350	475	35,2	399	84,0	76	16,0
2001	1.350	777	57,6	588	75,7	189	24,3
2002	1.350	861	63,8	675	78,4	186	21,6
2003	1.350	707	52,4	610	86,3	97	13,7
gesamt	17.400	10.650	61,2	9.560	89,8	1.090	10,2

In den einzelnen Programmjahren hatten die Erfüllungsquoten einen schwankenden Verlauf: Von 1994 bis 1999 verringerte sich die Quote auf ein Drittel (27 %) des Ausgangswerts (83 %), danach stieg sie wieder an. Der „Einbruch“ in den Jahren 1999 und 2000 wird zurückgeführt auf die Unsicherheiten, die mit dem Übergang vom alten auf den neuen Vertrag verbunden waren, und auf die Tatsache, dass in dieser Zeit die Einführung der beiden Leistungstypen für die ambulante Betreuung (WuW und BEW) in den Berliner Rahmenvertrag gemäß § 93 verhandelt wurde (siehe Kap. 7).

2003 kam es gegenüber 2002 wieder zu einer deutlichen Verringerung. „Die Neigung der Wohnungsgeber, an diesen Personenkreis zu vermieten, geht wieder zurück“ (Expertengespräche). 2004 erfolgte ein erneuter Anstieg: bis zum 31.10.04 hatten die WU bereits 867 Wohnungen angeboten, die auf das Kontingent angerechnet und überwiegend schon vermittelt worden waren, d. h. die Quote war bis dahin bereits zu 64 % erfüllt gewesen.

Dabei erfüllen die Wohnungsunternehmen ihr unternehmensbezogenes Kontingent in unterschiedlichem hohem Maße. Als Gründe für die Nichteinhaltung der Vertragsverpflichtungen wurden von den befragten Expertinnen und Experten genannt:

- Die Struktur des Wohnungsbestandes habe zur Folge, dass sich das für Mehrpersonenhaushalte festgelegte Kontingent leichter erfüllen lasse als das Kontingent für Einpersonenhaushalte.
- Die Mieten der angebotenen Wohnungen seien im Verhältnis zu den festgelegten Mietobergrenzen (MOG) für Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen zu hoch, obwohl gemäß AV Unterkunft für Berlin (zuletzt geändert am 16.06.2003) Überschreitungen bis zu 10 % bei der Vermietung an Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit Bedrohte zulässig sind.
Zwar berücksichtigt die ZeKo bei der Überprüfung der Wohnungsangebote die Möglichkeit der 10 %igen Überschreitung der MOG und haben die Bezirksamter auf Anfrage mitgeteilt, dass sie diese „in der Regel“ akzeptieren (Protokoll der 4. Sitzung Steuerungsausschusses vom 25.09.02, S. 2), dennoch beklagen die beteiligten Wohnungsunternehmen die starre, unflexible Handhabung der MOG.
- Die soziale Durchmischung der Wohnungsbestände soll erhalten bleiben bzw. nicht gefährdet werden in Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei den Wohnungssuchenden im Rahmen des GM überwiegend um männliche Einpersonenhaushalte handelt und dass sich die dem GM angebotenen Wohnungen auf bestimmte Bestände beschränken (siehe Kap. 5).
- Die Fluktuation im Wohnungsbestand sei gering, insbesondere bei „guten“ Wohnungen (im KV GM 2000 wurden Mindeststandards festgelegt; siehe dazu Abschnitt 5.1). Hinzu komme, dass sich der für eine Vermittlung im Rahmen des GM in Frage kommende Wohnungsbestand durch Privatisierung, insbesondere durch den Verkauf von Wohnungsunternehmen, verringere.

Der Tabelle 4.3 ist ferner zu entnehmen, dass im gesamten Betrachtungszeitraum 90 % der auf das Kontingent angerechneten Wohnungen vermittelt wurden (9.560 WE). Das bedeutet aber auch, dass ein Zehntel der angerechneten Wohnungen, die sich im Laufe der Jahre immerhin zu fast 1.100 Wohnungen summieren, nicht vermittelt werden konnten. Gleichzeitig konnte der Wohnungsbedarf der insgesamt in Berlin gemeldeten Wohnungsnotfälle – wie oben ausgeführt – bei weitem nicht über das GM gedeckt werden.

Tendenziell nahm die Zahl der nicht vermittelten Wohnungen – mit Schwankungen – im Verlauf der Jahre zu und erreichte mit fast einem Viertel bzw. einem Fünftel in den Jahren 2001 und 2002 ihren Höhepunkt. Auf die (möglichen) Gründe für die Nichtvermittlung von Wohnungen wird im Kap. 6 eingegangen.

Des Weiteren wurden nicht alle von den Wohnungsunternehmen angebotenen Wohnungen auf das Kontingent angerechnet. In welchem Umfang dies der Fall war, ließ sich nur für die

Programmjahre 2002 und 2003 ermitteln.⁸³ In diesen beiden Jahren blieb immerhin ca. ein Fünftel (22 bzw. 18 %) der angebotenen Wohnungen ohne Anrechnung auf das Kontingent. Gründe für die Nichtanrechnung der angebotenen Wohnungen auf das Kontingent können nach Angaben der ZeKo sein:

- Die vertraglichen Anforderungen hinsichtlich der Gebrauchsfähigkeit werden nicht erfüllt (z. B. Wohnungstür nicht verschließbar, Fenster fehlen, Fußboden herausgerissen).
- Das Wohnungsangebot wurde zurückgezogen, da der Vormieter die Kündigung zurücknahm.
- Es erfolgte eine interne Vermietung durch das Wohnungsunternehmen innerhalb der GM-Frist.

Im Hinblick auf die im KV GM vereinbarten Quoten bezüglich der Haushaltsgröße müssen die als „angemessen“ anzusehenden Wohnflächen bzw. Wohnungsgrößen den einschlägigen sozialhilferechtlichen Bestimmungen entsprechen (s. Anlage 1 der AV-Unterkunft vom 16.06.2003 mit einer Übersicht über die angemessene Wohnungsgröße/Wohnfläche). Ein Teil des Wohnungsbestandes der kommunalen WU kommt deshalb von vornherein nicht in Frage, weil die Wohnflächen die Angemessenheitsgrenzen übersteigen (genannt wurden in diesem Zusammenhang insbesondere in den 70er Jahren errichtete Sozialwohnungen).

Wiesbaden

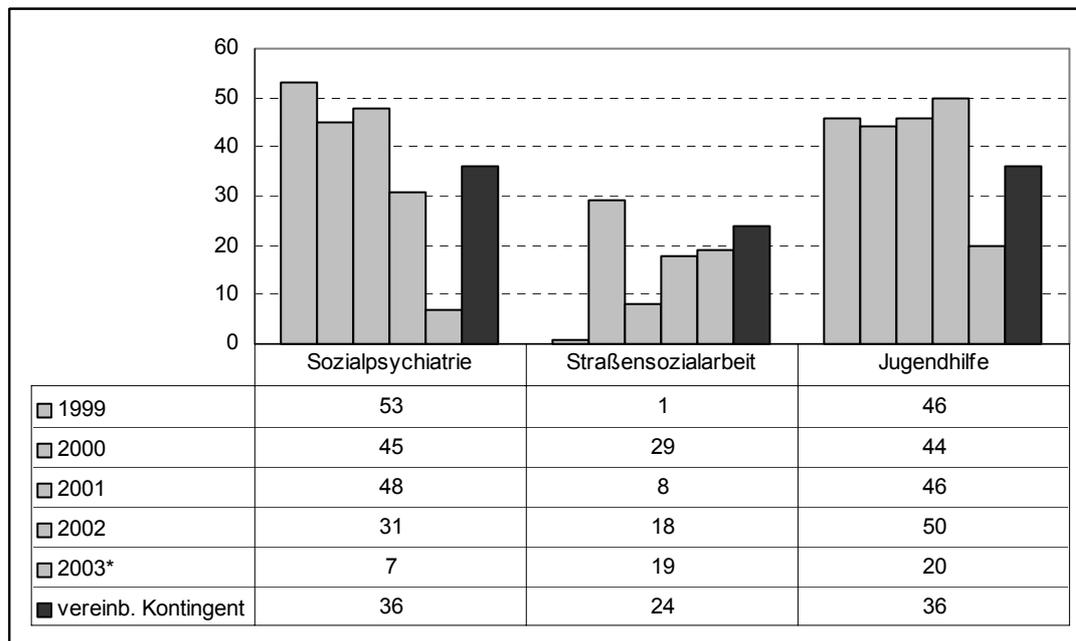
Der Wohnungsbedarf der Regiestellen in Wiesbaden war von Beginn an höher als das im Rahmen der Kooperation verfügbar gemachte Angebot. Mit den jährlich durch die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle bereit gestellten Wohnungen wird nach Aussage des Wohnungsamtes nur der **dringliche Bedarf** der Regiestellen weitgehend gedeckt. Ein zusätzliches Ausweichen auf den freien Markt wird als notwendig erachtet.

Das kommunale Wohnungsunternehmen verzeichnet in den letzten Jahren eine stärker werdende Nachfrage nach größeren Wohnungen. Aus diesem Grund würden kleinere Wohnungen zusammengelegt, was zu einer Verknappung des Angebots im Kleinwohnungsbereich führt.

Die Einführung von Kontingenten im Jahr 2003 wurde von den Regiestellen im Hinblick auf die größere Verbindlichkeit und Transparenz sowie eine „Manifestierung der Gleichbehandlung“ (Expertengespräche) zwar begrüßt, doch auch nach der Kontingentzuweisung liegt der tatsächliche Bedarf der Regiestellen in der Regel höher („Die Kontingentlösung ist ein Kompromiss, um den Mangel besser zu verwalten.“). Die Regiestellen „Bewährungshilfe“ und „Jugendhilfe“ beziffern ihren Bedarf etwa doppelt so hoch, die Regiestelle „Straßensozialarbeit“ schätzt ihn in jedem Falle deutlich über dem vereinbarten Kontingent ein. Für die Regiestelle „Sozialpsychiatrie“ wäre eine Erfüllung des Kontingents für die Versorgung ihrer Klientel völlig ausreichend. Erschwerend kommt aber hinzu, dass die Kontingente – im bislang einzig zu betrachtenden Einführungsjahr 2003 – von der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle nicht im vereinbarten Umfang zur Verfügung gestellt werden konnten (siehe Abb. 4.2). Darüber hinaus ist feststellbar, dass bei den meisten Regiestellen das vereinbarte Kontingent zahlenmäßig unter der Wohnungszuteilung nach dem „alten“ Verfahren liegt.

⁸³ Für die Jahre 1994 bis 2001 sind definitiv keine Angaben möglich, da in diesem Zeitraum Wohnungen, die nicht auf das Kontingent angerechnet wurden, aus dem Datenbestand herausgelöscht wurden.

Abb. 4.2: Wiesbaden: Über die Kooperation in den Regiestellen „Sozialpsychiatrie“, „Straßensozialarbeit“ und „Jugendhilfe“ vermittelten Wohnungen 1999 bis 2003 im Vergleich zum vereinbarten Kontingent



* Einführungsjahr der Kontingentvereinbarungen

In allen betrachteten Regiestellen sind im Jahr 2003 „Rückstände z. T. in dramatischem Ausmaß“ (Expertengespräche) aufgelaufen. Aus der Sicht des Wohnungsamtes liegen die Gründe dafür in „überhöhten Mietpreisen“ der entsprechend der Belegungsvereinbarung zur Verfügung stehenden Wohnungen, so dass ein Teil der frei gemeldeten Wohnungen für die spezifischen Zielgruppen der Regiestellen nicht in Frage kommt. Sofern die Wohnungsunternehmen nach dem neuen Vermittlungsverfahren bestimmte Bestände für die Belegung durch die Regiestellen ausschließen, liegt dem nach Aussage des Wohnungsamtes in erster Linie die Vermeidung problematischer Konstellationen in der Hausgemeinschaft zugrunde.

In der Folge dessen weichen die in die Untersuchung einbezogenen Regiestellen⁸⁴ zur Wohnraumversorgung ihrer Klientel vermehrt auf den privaten Markt aus – in unterschiedlichem Maße: Bei der Regiestelle „Bewährungshilfe“ liegt der Anteil an Vermittlungen an private Vermieter bei etwa 75 %. Die Regiestelle „Straßensozialarbeit“ hatte im Jahr 2003 zu 43 % Wohnungen auf dem freien Markt akquiriert⁸⁵. Die Regiestelle „Jugendhilfe“ vermittelt zu etwa 25 % Wohnungen privater VermieterInnen.

Dresden

Der noch verbliebene Bestand an Wohnungen der Dresdner Objektliste reicht nach Ansicht der befragten Experten und Expertinnen nicht aus, um den Versorgungsauftrag in „geeigneter und vernünftiger Form“ erfüllen zu können. Dies ist einerseits durch die **Struktur der Objektliste** bedingt, andererseits verstärken sich **Vermittlungsprobleme bezüglich der Versorgung bestimmter Zielgruppen** (siehe auch Kap. 3).

⁸⁴ außer Regiestelle „Sozialpsychiatrie“, die nicht auf dem freien Markt akquiriert

⁸⁵ im ersten Halbjahr 2004 zu 77 %

Die Strukturprobleme der Objektliste begründen sich darin, dass sich im belegungsgebundenen Bestand viele große Wohnungen (3- und 4-Raum-Wohnungen) befinden, die die Kommune für die Versorgung der vornehmlich aus Einpersonenhaushalten bestehenden Zielgruppe gar nicht benötigt. Im Hinblick auf geeignete Kleinwohnungen wird von einer „indirekten Engpassproblematik“ dergestalt gesprochen, dass solche Wohnungen zwar zahlenmäßig ausreichend zur Verfügung stünden, diese aber auf wenige Objekte („Blocks“) in den Plattenbaugebieten konzentriert sind. Die Kommune verzichtet daher freiwillig auf eine extensive Belegung aufgrund der zu erwartenden „negativen Folgen“ (Expertengespräche).

Überlegungen zur Lösung dieser „indirekten Versorgungsengpässe“ sehen vor, eine größere Streuung der betroffenen Haushalte zu erreichen, indem von der jetzigen Praxis der „blockweisen Belegungsbindung“ zu Belegungsbindungen für Einzelwohnungen übergegangen werden soll. Hier gibt es zum einem Vorbehalte seitens der kommunalen Wohnungsbaugesellschaft, zum anderen besitzt die Kommune keine Handlungsspielräume, da sie aufgrund der Mietobergrenzen auf Bestände in wenigen Stadtgebieten (DDR-Plattenbaugebiete) festgelegt ist und Einzelbestände der Wohnungsbaugesellschaften außerhalb dieser Stadtgebiete aus mietpreislichen Gründen nicht für die Objektliste geeignet sind.

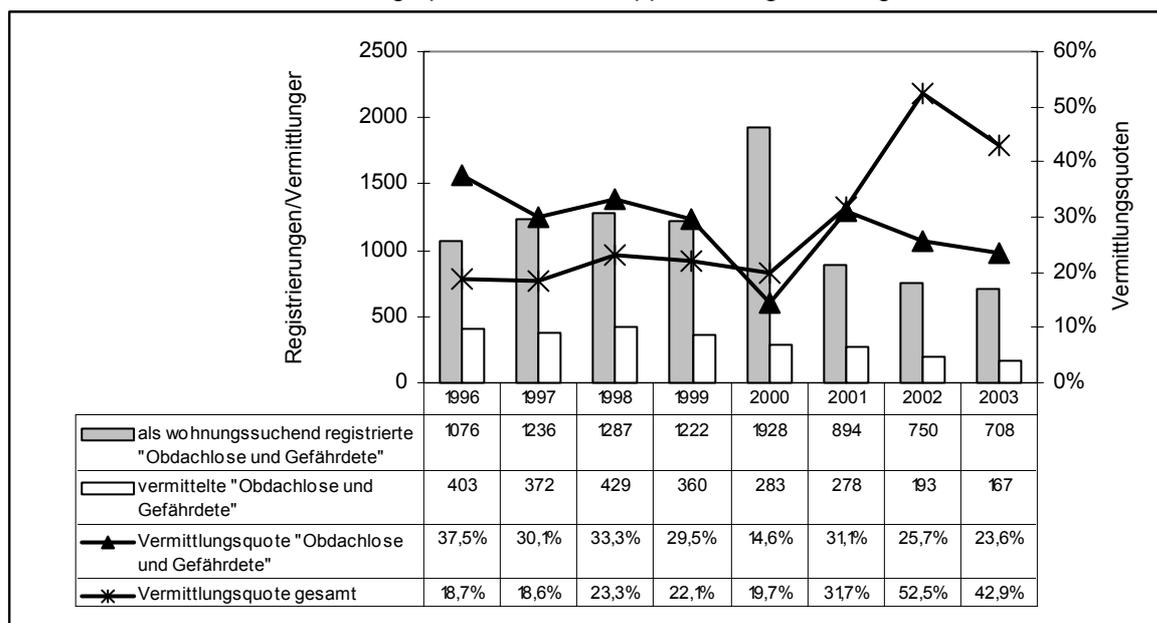
In geringem Umfang wurden in der Vergangenheit dennoch bestimmte Bestände der Objektliste gewechselt, die Möglichkeiten zum Bindungstausch sind aufgrund der Mietpreisprämisse aber zum Erliegen kommen, da Modernisierungen und Sanierungen im Bestand in der Regel mit Mietpreiserhöhungen einher gingen. Diese Entwicklungen sowie die Einschränkungen der Zugriffsmöglichkeiten durch den Verkauf von Wohnungen sowie deren Stilllegung und Stadtumbaumaßnahmen (Rückbau), die vornehmlich Wohnungen der Objektliste betreffen und für die in der Regel keine Ausgleichswohnungen benannt werden können, werden von den Experten der Stadtverwaltung als kritisch angesehen.

Nach Aussage der WU gibt es kaum Möglichkeiten, quantitative Engpässe bei der Wohnraumversorgung von Einpersonenhaushalten auszugleichen, da Wohnraum für diese Haushaltsgröße generell einer starken Nachfrage unterliegt.

Diese Engpässe müssen insbesondere im Hinblick auf bestimmte Versorgungsgruppen als problematisch beurteilt werden. Wie in Teilen bereits in Kap. 3 diskutiert, weist die besondere Bedarfsgruppe der „Obdachlosen und Gefährdeten“, die zum überwiegenden Teil aus „schwierigen“ Einpersonenhaushalten besteht, seit dem Jahr 2000 im Vergleich zu den Gesamtvermittlungen unterdurchschnittliche Vermittlungsquoten mit weiter abnehmender Tendenz auf (vgl. Abb. 4.3). Zwar können sich „unproblematische Haushalte“ selbst oder unter Mithilfe freier Träger bzw. der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozialen Dienstes auch am privaten Markt⁸⁶ mit Wohnraum versorgen, es zeichnet sich aber ab, dass es bei Haushalten, die wiederholt wohnungslos geworden sind oder ihre Mietschulden noch nicht getilgt haben, „inzwischen wahnsinnig schwierig ist, diese in den Beständen der Wohnungsbaugesellschaften bzw. auch im Bestand der Privaten unterzubringen“ (Expertengespräche). Die Vermieterseite führt in diesem Zusammenhang das hohe Vermietungsrisiko bei „vorbelasteten Haushalten“ (vor allem bei Haushalten mit Schuldenproblemen) an.

⁸⁶ Statistisch verwertbare Aussagen zum Mengenverhältnis der im privaten Markt Versorgten lassen sich nicht treffen.

Abb. 4.3: Dresden: Registrierungen und Vermittlungen der Gruppe „Obdachlose und Gefährdete“ sowie die Vermittlungsquoten dieser Gruppe im Vergleich zu gesamt 1996 bis 2003



Aus der Analyse der Versorgungswirkungen der beiden Vermittlungsjahrgänge der „Obdachlosen und Gefährdeten“ ist bekannt, dass beinahe sämtliche der dort betrachteten Haushalte ein Mietschuldenproblem aufweisen. Immerhin 15 % der untersuchten Teilgruppe waren bereits zum wiederholten Male wohnungslos geworden. Es zeichnet sich demnach ab, dass die Wohnungsunternehmen in begrenztem, aber (noch) nicht ausreichendem Maße bereit sind, auch solche „schwer vermittelbaren“ Haushalte aufzunehmen, wenn – wie die Analyse zeigt (siehe Kap. 7) – flankierende Betreuungsleistungen (ambulante Betreuung nach § 72 BSHG, vormundschaftsgerichtliche Betreuung, behördliche Hilfen) erbracht werden und ein verbindlicher Ansprechpartner bekannt und verfügbar ist, falls Probleme im Mietverhältnis auftreten.

4.3 Zusammenfassende Betrachtung

Zusammenfassend wird deutlich, dass zwar alle untersuchten Fallbeispiele Regelungen vertraglicher Art oder in Form von verbindlichen Absprachen vorhalten, die den Umfang des für die Versorgung der Zielgruppe zur Verfügung stehenden Wohnungsbestands quantifizieren, diese jedoch in keinem Falle dem tatsächlichen Bedarf entsprechen. Da es sich bei den im Rahmen der Kooperationen zu versorgenden Zielgruppen vornehmlich um Einpersonenhaushalte handelt, ist ein Mangel an geeigneten Kleinwohnungen als strukturelles Problem aller Vereinbarungen offensichtlich. Dies ist in Berlin und Dresden insofern besonders kritisch anzusehen, da hier die im Verlauf der Kooperationen erfolgten Absenkungen der Verpflichtungsumfänge mit der entspannten Wohnungsmarktlage begründet wurden.

In diesem Zusammenhang zeigte sich in allen untersuchten Handlungsansätzen, dass die Wohnungsunternehmen ihre Vorbehalte gegenüber der Versorgung von „problematischen Haushalten“ insbesondere auch mit dem Risiko der „sozialen Entmischung“ im Hinblick auf die Gefährdung intakter Nachbarschaften begründen. Dies wird im folgenden Kapitel näher erörtert werden.

5 Qualitative Bedarfsgerechtigkeit – die in die Vermittlung einbezogenen Wohnungsangebote nach Ausstattung, Miete und Lage

5.1 Ausstattung und Miete

5.1.1 Konzepte und Umsetzung

Die Anforderungen an die Qualität der im Rahmen der Kooperationen verfügbar gemachten Wohnungen wurden in den untersuchten Fallbeispielen sehr unterschiedlich formuliert. Am weitesten gehen die Vorgaben in Berlin, wo mit der Neufassung des KV GM zum 01.01.2000 Mindeststandards bezüglich der Ausstattung vereinbart wurden. In den übrigen beiden Untersuchungsstädten wird die vorausgesetzte „Ausgewogenheit im Hinblick auf die Qualität“ (Wiesbaden) und die „dauerhaft zumutbare Bewohnbarkeit“ (Dresden) der Wohnungen nicht näher spezifiziert.

Die angemessenen Wohnungsmieten bestimmen sich jeweils aus den zugrunde liegenden sozialhilferechtlichen Mietobergrenzen.

Berlin

Angesichts des niedrigen Ausstattungsgrades⁸⁷ zahlreicher im Vorfeld angebotener Wohnungen wurde es bei der Neufassung des Berliner KV GM 2000 als notwendig erachtet, **Mindeststandards** hinsichtlich der Wohnungsausstattung festzulegen. Für eine Vermittlung im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ kommen danach nur noch Wohnungen mit Innentoilette und Bad bzw. Dusche in Frage, die überdies in einem „gebrauchsfähigen Zustand“ sein müssen. Hinsichtlich der Art der Beheizung wurden indessen keine Vorgaben vereinbart.

Für die fristgemäße und mieterseitige Durchführung von Schönheitsreparaturen gelten die mietvertraglichen Bestimmungen, wobei das Sozialamt den Sozialhilfe beziehenden Marktsegment-Mietern entsprechende finanzielle Mittel zur Verfügung stellt.

Bezüglich der Angemessenheit der Wohnungsmieten gelten die einschlägigen sozialhilferechtlichen Bestimmungen (Anlage 2 der AV-Unterkunft vom 16.06.2003 mit einer Übersicht über die nach Baualter differenzierten Mietobergrenzen).

Wiesbaden

Einzelne Ausstattungskriterien der über die Regiestellen in Wiesbaden zur Vermittlung kommenden Wohnungen sind nicht schriftlich niedergelegt. Anhaltspunkte liefert der Punkt 4 der Belegungsvereinbarung vom 01.01.1994 (siehe Kap. 4), wonach die Verteilung der Belegungsrechte an den freigemeldeten Wohnungen hinsichtlich Lage, Größe und Qualität der zu belegenden Wohnungen ausgewogen sein soll. Nach Auskunft des Wohnungsamtes bemisst sich die **qualitative Eignung** der Wohnungen am Vorhandensein eines Bads/einer Dusche, einer Heizung und einer Innentoilette.

Die Mietpreise der über die Belegungsvereinbarung zur Vermittlung kommenden Wohnungen unterliegen nicht mehr der Bindung an die Kostenmiete, sondern ausschließlich den Bestimmungen des Miethöhegesetzes (MHG), d. h. sie werden im Rahmen der Vergleichs-

⁸⁷ Wohnungen mit Außentoilette und/oder ohne Bad bzw. Dusche

mieten festgesetzt. In den Verhandlungen zur Belegungsvereinbarung waren die kooperierenden Wohnungsunternehmen seinerzeit nicht bereit gewesen, die Mieten dieser Wohnungen unterhalb des MHG zu binden. Beklagt wurde 1998 vom Wohnungsamt „ein nicht angemessener Mietpreis im Bereich der ortsüblichen Vergleichsmiete“ (Lage am Wiesbadener Wohnungsmarkt 12/98, S. 60). Als Folge davon können laut InWIS (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2000) die frei gemeldeten Wohnungen wegen zu hoher Miete nicht im vollen Umfang an die Wohnungsbewerber und -bewerberinnen vermietet werden. Infolgedessen werden den Regiestellen in erster Linie die noch gebundenen frei gemeldeten Sozialwohnungen zur Verfügung gestellt. Nach Aussage des Wohnungsamtes kommen für eine Vermittlung aber auch ältere Wohnungen der nicht mehr gebundenen Wohnungsbestände in Frage, da hier im Allgemeinen die Mietpreise niedriger sind. Für die Festlegung der Mietobergrenzen wird der Mittelwert des Mietspiegels angesetzt.

Dresden

Im § 6 der Kooperationsvereinbarung Dresden verpflichten sich die Wohnungsunternehmen, eine **dauerhaft zumutbare Bewohnbarkeit** der Wohnungen zu gewährleisten. Darunter fällt nach Aussage der Abteilung Wohnen vor allem die ordnungsgemäße bauliche und technische Gebrauchsfähigkeit („Motto: warm, trocken, sicher“, Expertengespräche). Da es sich bei den belegungsgebundenen Wohnungen überwiegend um DDR-Plattenbauten handelt, verfügen diese über Fernheizung, Inntoilette, Bad/Dusche sowie einen Balkon oder eine Loggia. Beim Bezug der Wohnungen sollen darüber hinaus nur eine malermäßige Instandsetzung und keine weiteren Eigenleistungen des Neumieteters erforderlich sein.

Im Hinblick auf die Wohnungsmieten schreibt die KV DD (§ 6) den Wohnungsunternehmen vor, dass die belegungsgebundenen Wohnungen im unteren Mietpreissegment gehalten werden sollen. Die Regelungen zur angemessenen Höhe der Nettokaltmiete werden in einer gesonderten Arbeitsrichtlinie⁸⁸ konkretisiert und können zwischen den Vertragspartnern neu vereinbart und der Marktsituation angepasst werden (Punkt 1 der Arbeitsrichtlinie).

5.1.2 Ergebnisse und Erfahrungen

Übereinstimmend äußerten die befragten Expertinnen und Experten in allen Untersuchungsstandorten, dass es sich bei den über den jeweiligen Handlungsansatz vermittelten Wohnungen vorwiegend um Wohnungen mit einem nach Ausstattung und Beschaffenheit niedrigen Standard handelt. Darüber hinaus wurde deutlich, dass die festgelegten Mietobergrenzen von vornherein bestimmte Wohnungsbestände der kooperierenden Wohnungsunternehmen für eine Vermittlung an die Bewerberhaushalte ausschließen.

Berlin

Die nur in Berlin aufgrund der Datenlage auswertbaren Angaben zur Ausstattung der vermittelten Wohnungen zeigen, dass dort im Zeitraum 1994 bis 2003 etwas mehr als zwei Drittel der über das GM vermittelten Wohnungen mit einer Zentral- bzw. Gasheizung und knapp ein Drittel mit einer Ofenheizung ausgestattet waren (siehe Tab. 5.1). Der Anteil der vermittelten

⁸⁸ „Arbeitsrichtlinie zur Wahrnehmung der Wohnungsvermittlung an Wohnberechtigte gemäß § 7 des Sächsischen Belegungsrechtsgesetz (SächsBeLG) vom 14. Dezember 1995“ der Landeshauptstadt Dresden

Wohnungen mit Ofenheizung ist seit Programmbeginn als Folge der Modernisierung der Wohnungsbestände sukzessive zurückgegangen: von 44 % im Jahr 1994 auf 10 % im Jahr 2003.

Tab. 5.1: Berlin: Vermittelte Wohnungen nach Heizungsart 1994 bis 2003

Heizungsart der vermittelten Wohnungen	absolut	in %
Zentral- bzw. Gasheizung*	6.548	68,5
Ofenheizung	2.999	31,4
Sonstiges / keine Angaben	13	0,1
Vermittelte Wohnungen insgesamt	9.560	100,0

* Die Heizungsart „Gas“ wurde erst ab 2002 erfasst (insgesamt 84 WE).

Die Sanitärausstattung und Renovierungsbedürftigkeit⁸⁹ der vermittelten Wohnungen wurden im Betrachtungszeitraum zwar statistisch erfasst, erwiesen sich aber als nicht auswertbar oder erlauben wegen zu hoher Ausfälle keine zuverlässigen Interpretationen.

Nach Aussagen der befragten Expertinnen und Experten habe sich die Ausstattung der Wohnungen seit der Festlegung von Mindeststandards zwar verbessert, dennoch sei unverkennbar, dass die Wohnungsunternehmen „nicht unbedingt ihre besten Wohnungen“ anbieten.

Nach Angaben der Wohnungswirtschaft werden dem GM auf einer „vorgestellten Skala“ – von sehr schlechter bis sehr guter Qualität der Wohnungsbestände – vorrangig Wohnungen „aus der unteren Hälfte und keinesfalls nur aus dem unteren Drittel oder Viertel“ angeboten. Es handele sich in jedem Falle um „ordentliche Wohnungen“ in einem gebrauchsfähigen Zustand. Darüber hinaus könnten sich „problematische“ Mieter und Mieterinnen, d. h. Mieterinnen, „die aus einer schwierigen Situation kommen“ und denen eine „nicht so gute Wohnung“ über das GM vermittelt wird, „einwohnen“ und bei „Bewährung“ zu einem späteren Zeitpunkt in eine qualitativ bessere Wohnung im Bestand des betreffenden Wohnungsunternehmens umziehen.

Die übrigen Befragten beurteilen die Qualität der angebotenen Wohnungen gleichwohl negativer: Ihrer Ansicht nach handele es sich – wenn auch nicht durchgehend, so doch tendenziell – eher um „schwer vermietbare, qualitativ schlechte Wohnungen“ mit einem einfachen Standard⁹⁰, die überdies häufig in einem (stark) renovierungsbedürftigen Zustand seien. Sozialwohnungen würden dem GM „so gut wie nie“ angeboten.

Wenn renovierungsbedürftige Wohnungen angeboten wurden, haben die Bezirke sich nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen zum Teil an der Finanzierung von Instandsetzungsmaßnahmen beteiligt. Es habe auch Absprachen zwischen den Wohnungsunternehmen und Mietern dergestalt gegeben, dass die Mieter und Mieterinnen z. B. die notwendigen Renovierungsarbeiten in Eigenarbeit durchführt haben und das WU die Materialkosten übernommen hat - hier gäbe es ganz unterschiedliche Vorgehensweisen.

⁸⁹ Erfassung der über das GM vermittelten Wohnungen hinsichtlich der Renovierungsbedürftigkeit nach Einstufung durch die WU seit 2002 (Renovierungsbedürftigkeit: ja/nein; wenn ja: in welcher geschätzten Höhe?; Anlage 2 zum KV GM)

⁹⁰ Leitungen über Putz, keine Fliesen in den Bädern, Ofenheizung etc.

Im Hinblick auf die Miethöhe der vermittelten Wohnungen können keine statistischen Aussagen getroffen werden, da diesbezüglich keine Erfassung erfolgte. Die Wohnungswirtschaft beklagt in diesem Zusammenhang aber, dass die in der AV-Unterkunft festgelegten Mietobergrenzen der tatsächlichen Mietenentwicklung „hinterherhinken“, und bemüht sich um eine Anpassung der Sozialmieten. Bislang könnten deshalb bestimmte Wohnungssegmente gar nicht in die Vermittlung über das GM eingebracht werden. (Expertengespräche).

Wiesbaden

In Wiesbaden lagen keine statistisch verwertbaren Angaben vor, die Rückschlüsse auf die Qualität der vermittelten Wohnungen zulassen. Die Wohnungsunternehmen registrierten Ende der 1990er Jahre zunehmend Vermietungsprobleme, insbesondere bei kleinen Wohnungen und/oder schwierigen Lagen (Lage am Wiesbadener Wohnungsmarkt 1998, S. 6). Im zitierten Bericht werden die von den Wohnungsunternehmen im Rahmen der Belegungsvereinbarung freigemeldeten Wohnungen nach Ausstattung, Lage usw. als „überwiegend nicht attraktiv“ eingeschätzt. Nach aktueller Auskunft des Wohnungsamtes haben die Wohnungsunternehmen jedoch kaum noch Wohnungen im Substandardbereich. Die Wohnungswirtschaft beschreibt den Standard der frei gemeldeten Wohnungen als „niedrig“. Die befragten Regiestellen schildern die Ausstattung der über das Wohnungsamt vermittelten Wohnungen als „einfach“ und machen teilweise Unterschiede im Vergleich zu den akquirierten Wohnungen auf dem privaten Markt aus: Dort sei die „Bandbreite der Qualität“ sehr groß: vom „rustikalen Umfeld“/ „letztem Schuppen“ bis zu „edlen Lagen“. Sofern in den Wohnungen Instandsetzungsarbeiten o.ä. nötig seien, „einige man sich“ mit dem betreffenden Wohnungsunternehmen.

Die Mietpreise der vermittelten Wohnungen entsprechen den bestehenden Mietobergrenzen. Nach Aussage der befragten Experten in den Regiestellen ziehe der Wohnungsmarkt im unteren Preissegment (bis 8,50 €/qm) an. Ab einer Nettokaltmiete von 8,00 €/qm würden aber „eine Menge Wohnungen“ (privater Vermieter) angeboten werden, wobei jedoch die festgelegte Mietobergrenze zum Befragungszeitpunkt bei 7,50 € lag.

Dresden

Da es sich bei den Belegrechtswohnungen der Dresdner Kooperationsvereinbarung vorwiegend um DDR-Plattenbauten handelt, haben diese nach Auskunft der befragten Experten und Expertinnen einen „guten Standard“, sie wurden aber seit ihrer Entstehung baulich überwiegend nicht mehr verändert oder modernisiert. Einige wenige Wohnungen der „Objektliste“ befinden sich auch in unsanierten Altbaubeständen mit einem sehr niedrigen Ausstattungsgrad. Auf diese Wohnungen würde jedoch nur im Einzelfall zurückgegriffen und auch nur dann, wenn dies der Bewerber ausdrücklich wünscht.

Da die nach SächsBelG belegungsgebundenen Wohnungen keiner Mietpreisbindung unterliegen, werden die Mietpreise „moderat vereinbart, so dass die Wohngeld- und Sozialhilferegeln greifen“ (Expertengespräche). Zum Befragungszeitpunkt lag die den Mietobergrenzen entsprechende Grundmiete bei 4,09 €/qm, die Betriebskostengrenze bei 2,30 €/qm. Im Zuge der Hartz IV-Gesetzgebung besteht aus Sicht der befragten Experten der Stadtverwaltung Bedarf an der Neuverhandlung der Kooperationsvereinbarung dergestalt, dass der „Erhalt eines Wohnungsbestandes in einem bestimmten, den Angemessenheitsregelungen der Stadt entsprechenden Mietpreissegment im notwendigen Umfang über einen überschaubaren Zeitraum“ verbindlich zugesichert sein soll. Es solle darauf hingewirkt werden, „dass

langfristig ausreichend Wohnungen zur Verfügung stehen, die die festgelegten Kriterien der Angemessenheit⁹¹ erfüllen. Diesbezüglich gibt es vor allem Verhandlungsbedarf bei kleinen Wohnungen für Ein- und Zweipersonenhaushalte, wenn nicht kurzfristig die Angemessenheitsregelungen nach oben korrigiert werden sollen.“

5.2 Lage

5.2.1 Konzepte und Umsetzung

In allen untersuchten Fallbeispielen sollen Konzentrationen der vermittelten Haushalte vermieden werden. Es wird demnach eine Streuung der angebotenen Wohnungen über den gesamten Wohnungsbestand der kooperierenden Wohnungsunternehmen bzw. über das gesamte Stadtgebiet angestrebt.

Gemäß des Berliner Kooperationsvertrages GM erklären die Wohnungsunternehmen „ihre Bereitschaft, im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine Konzentration des Wohnungsangebots auf bestimmte Bezirke zu vermeiden und dazu die in allen Bezirken vorhandenen Wohnungsbestände angemessen einzubeziehen“.

Die auf der Basis der Belegungsvereinbarung in Wiesbaden zur Vermittlung kommenden Wohnungen sollen hinsichtlich ihrer Lage „ausgewogen“ sein (Punkt 4 der BV). Sie sind über das gesamte Stadtgebiet verteilt und befinden sich in größeren Siedlungen. In der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle werden die den Regiestellen angebotenen Wohnungen (Sozialwohnungen und Wohnungen gemäß BV) im Hinblick auf deren Lage „sorgfältig ausgewählt“. Ihnen würden nur Wohnungen in „robusten Quartieren“ vorgeschlagen, die mit der Regiestellenklientel auch „klar kommen“ (Expertengespräche).

Die Kooperationsvereinbarung Dresden (§ 2) legt die „breitflächige Verteilung der belegungsgebundenen Wohnungen über den Gesamtbestand des Unternehmens“ als Maßstab für deren Geeignetheit fest.

5.2.2 Ergebnisse und Erfahrungen

An der Realisierung der in den Kooperationen beabsichtigten Streuung der zur Vermittlung kommenden Wohnungen sind zumindest in den Fallbeispielen Berlin und Dresden, wo diesbezüglich statistische Auswertungen der vorgefundenen Daten möglich waren, Zweifel aufgekomen.

Berlin

Nach Angaben der in Berlin befragten Expertinnen und Experten führen die geltenden Mietobergrenzen dazu, dass die für das GM infrage kommenden Wohnungsbestände von vornherein nicht nur quantitativ, sondern auch räumlich begrenzt sind.

⁹¹ in Bezug auf die Miethöhe

Anhand der vorliegenden Daten konnten Rückschlüsse im Hinblick auf die Lage der vermittelten Wohnungen in den einzelnen Berliner Bezirken gewonnen werden. Der Herkunfts- und Zuzugsbezirk⁹² der versorgten Haushalte wird bei jeder Vermittlung von der ZeKo erfasst, so dass Angaben darüber möglich sind, inwieweit diese Haushalte

- im gleichen Bezirk blieben,
- den Bezirk wechselten und
- welche West-Ost- bzw. Ost-West-Bewegungen damit verbunden waren.

Da die Datenauswertung aufgrund der Erfassungsänderung nach der Berliner Bezirksreform⁹³ zum Jahr 2001 erschwert wurde, sollen im Folgenden nur die wichtigsten Ergebnisse vornehmlich auf der Basis der aktuell bestehenden 12 Berliner Bezirke⁹⁴ – mit Ausnahme der Wanderungsbewegungen zwischen West und Ost und der Veränderung der Vermitteltenzahlen nach Ost- und Westherkunft im Zeitverlauf⁹⁵ – berücksichtigt werden. Eine ausführliche Darstellung aller in diesem Zusammenhang erfolgten Berechnungen findet sich im Sonderbericht zum „Geschützten Marktsegment“(S. 39 ff.)⁹⁶.

Die einzelnen Bezirke haben das „Geschützte Marktsegment“ in höchst unterschiedlichem Maße in Anspruch genommen. Bezogen auf den Herkunftsbezirk – also den Bezirk, in dem die jeweilige GM-Registrierung erfolgte – entfielen knapp ein Fünftel (18,8 %) aller Vermittlungen auf M-Berechtigte aus dem Bezirk Mitte, den kleinsten Wert wies Treptow-Köpenick mit 3,6 % auf (siehe Tab. 5.2).

⁹² Herkunftsbezirk = der Bezirk, in dem die M-Berechtigung erteilt wurde;
Zuzugsbezirk = der Bezirk, in dem eine Wohnung vermittelt wird

⁹³ Zusammenlegung der zur Vertragsschließung des KV GM noch bestehenden 23 Bezirke zu 12 Bezirken

⁹⁴ Die im Betrachtungszeitraum von 1994 bis 2003 über Donna Castella vermittelten 283 Haushalte konnten aufgrund fehlender Angaben zum Zuzugsbezirk nicht in die Berechnungen einbezogen werden. Die Fallzahl der betrachteten Haushalte reduziert sich damit im Unterschied zu den übrigen Kapiteln dieses Berichts auf 9.277.

⁹⁵ Da sich unter den aktuell bestehenden 12 Berliner Bezirken zwei „Misch-Bezirke“ (Friedrichshain-Kreuzberg und Mitte (ehemals: Wedding, Tiergarten und Mitte)) befinden, werden diese auf der Basis der ehemals 23 Bezirke dargestellt. Zu berücksichtigen ist, dass hierbei nur der Zeitraum 1994 bis 2001 betrachtet werden konnte, da die Daten der beiden Mischbezirke nach 2001 nicht mehr aufschlüsselbar waren. Die zu betrachtende Fallzahl belief sich daher auf 8.074 vermittelte Haushalte, d. h. ohne die Vermittlungsjahre 2002 und 2003 sowie die Vermittlungen über Donna Castella.

⁹⁶ Mühlich-Klinger, Ilona (2005). Fallstudie „Geschütztes Marktsegment in Berlin – Konzept, Umsetzung, Ergebnisse und Erfahrungen“. Darmstadt: Institut Wohnen und Umwelt

Tab. 5.2: Berlin: Versorgte Haushalte nach Herkunftsbezirk 1994 bis 2003

Bezirke	im Bezirk registrierte und vermittelte Haushalte gesamt		davon vermittelt			
			im eigenen Bezirk		in andere Bezirke	
	absolut	in %	absolut	in %*	absolut	in %*
Westbezirke						
Charlottenburg-Wilmersdorf	435	4,6	166	38,2	269	61,8
Neukölln	504	5,3	282	56,0	222	44,0
Reinickendorf	398	4,2	284	71,4	114	28,6
Spandau	743	7,8	626	84,3	117	15,7
Steglitz-Zehlendorf	417	4,4	182	43,6	235	56,4
Tempelhof-Schöneberg	680	7,2	284	41,8	396	58,2
Ostbezirke						
Lichtenberg	1.136	12,0	516	45,4	620	54,6
Marzahn-Hellersdorf	1.119	11,8	533	47,6	586	52,4
Pankow	735	7,8	314	42,7	421	57,3
Treptow-Köpenick	343	3,6	189	55,1	154	44,9
Mischbezirke						
Friedrichshain-Kreuzberg	988	10,4	306	31,0	682	69,0
Mitte	1.779	18,8	805	45,3	974	54,7
Bezirke gesamt	9.277	100,0	4.487	48,4	4.790	51,6

* Zeilenprozente

Zu vermuten ist, dass sich die Unterschiede zwischen den Herkunftsbezirken mit dem jeweiligen Umfang der Wohnungsnotproblematik in den einzelnen Bezirken erklären. Die sogenannten „Bezirksquoten“ – also die jährliche Verteilung des im GM vereinbarten Kontingents auf die Bezirke entsprechend der Zahl der gemeldeten (untergebrachten) Wohnungslosen (siehe Kap. 4.1) –, die darüber Aufschluss geben könnten, lagen jedoch nur unvollständig vor und konnten für eine diesbezügliche Auswertung nicht herangezogen werden⁹⁷.

In den Expertengesprächen war zu erfahren, dass die „Kiezbindung“ der Berliner sehr hoch ist und dass die Wohnungssuchenden nur ungern ihren Bezirk verlassen. Dies sei allgemeingültig, besonders ungern zögen aber Westberliner nach wie vor⁹⁸ in die Ostbezirke um, was in zweierlei Hinsicht problematisch sein kann: Zum einen lehnen M-berechtigte Wohnungsnotfälle das Wohnungsangebot mit dem Risiko ab, ihre Berechtigung nach dreimaliger Ablehnung (so die Handhabung in Neukölln) zu verlieren. Oder es kommt zum „erzwungenen Kiezwechsel“ mit möglichen Nachteilen für die Betroffenen in Folge des Verlusts nicht nur des vertrauten räumlichen, sondern auch des sozialen Umfelds, welches insbesondere für benachteiligte Personengruppen eine Ressource (soziale Kontakte, informelle Hilfebeziehungen usw.) darstellen kann.

Vor diesem Hintergrund ist es sicherlich positiv einzuschätzen, dass während der Programmlaufzeit insgesamt knapp die Hälfte (48,4 %) der über das GM vermittelten Haushalte wieder im gleichen Bezirk mit Wohnraum versorgt werden konnte, während dies für etwas mehr als

⁹⁷ Die ZeKo hielt sich bei der Verteilung der Wohnungsangebote auf die Bezirke nur anfangs strikt an die Bezirksquoten; später verteilte sie die Wohnungsangebote auf die Bezirke entsprechend dem Bedarf, d. h. dem gemeldeten Interesse an angebotenen Wohnungen.

⁹⁸ So ist dem Erfahrungsbericht 1994 (S. 14) zu entnehmen, dass seinerzeit „... gegen die Wohnungen in den östlichen Bezirken ein ausgeprägter Vorbehalt der westlichen Bewerber und Bewerberinnen“ bestand und dass es „unerwartet hohe Ablehnungsquoten“ gab.

die Hälfte (51,6 %) mit einem Bezirkswechsel verbunden war. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass aufgrund der hier vorgenommenen Erfassung auf der Basis der aktuell 12 teilweise zusammengelegten Bezirke auch Umzüge in fusionierte, d. h. unmittelbar benachbarte Bezirke, als Vermittlungen im eigenen Bezirk gewertet wurden. Wie dem Sonderbericht zum „Geschützten Marktsegment“ (Mühlich-Klinger 2005, S. 42) zu entnehmen ist, reduziert sich der Anteil der im eigenen Bezirk Versorgten bei der Betrachtung der ehemals 23 Bezirke auf 39,6 %.

Wie Tab. 5.2 ferner zeigt, differieren dabei die jeweiligen Anteile der Bezirke erheblich: In Friedrichshain-Kreuzberg wurden nur 31 % der registrierten M-Berechtigten im eigenen Bezirk mit Wohnraum versorgt, während dieser Anteil in Spandau mit 84,3 % am größten war.

Die Betrachtung der Zuzugsbezirke – also der Bezirke, in denen die M-Berechtigten mit Wohnraum versorgt wurden – spiegelt wider, in welchem Umfang dem GM Wohnungen in den einzelnen Bezirken angeboten werden (siehe Tab. 5.3): Während 16 % der Wohnungen aller vermittelten Haushalte im Bezirk Lichtenberg lagen, befanden sich nur 2,3 % der Wohnungen in Steglitz-Zehlendorf.

Tab. 5.3: Berlin: Versorgte Haushalte nach Zuzugsbezirk 1994 bis 2003

Bezirke	im Bezirk versorgte Haushalte gesamt		davon versorgt			
	absolut	in %	aus eigenem Bezirk		aus anderen Bezirken	
			absolut	in %*	absolut	in %*
Westbezirke						
Charlottenburg-Wilmersdorf	288	3,0	166	57,6	122	42,4
Neukölln	633	6,7	282	44,5	351	55,5
Reinickendorf	500	5,3	284	56,8	216	43,2
Spandau	845	8,9	626	74,1	219	25,9
Steglitz-Zehlendorf	218	2,3	182	83,5	36	16,5
Tempelhof-Schöneberg	435	4,6	284	65,3	151	34,7
Ostbezirke						
Lichtenberg	1.513	16,0	516	34,1	997	65,9
Marzahn-Hellersdorf	1.192	12,6	533	44,7	659	55,3
Pankow	1.030	10,9	314	30,5	716	69,5
Treptow-Köpenick	816	8,6	189	23,2	627	76,8
Mischbezirke						
Friedrichshain-Kreuzberg	661	7,0	306	46,3	355	53,7
Mitte	1.146	12,1	805	70,2	341	29,8
Bezirke gesamt	9.277	100,0	4.487	48,4	4.790	51,6

* Zeilenprozente

Aus der Differenz der im jeweiligen Bezirk registrierten M-Berechtigten – unabhängig davon, wohin sie letztlich vermittelt wurden (siehe Spalte gesamt in Tab. 5.2) – und den im jeweiligen Bezirk Versorgten – unabhängig davon, in welchem Bezirk sie registriert wurden (siehe Spalte gesamt in Tab. 5.3) – lassen sich Salden ermitteln, die zeigen, inwieweit die Bezirke M-Berechtigte in der Bilanz „abgegeben“ oder „aufgenommen“ haben. Wie Tab. 5.4 zeigt, haben fünf Bezirke mehr M-Berechtigte in andere Bezirke vermittelt als aufgenommen (Vorzeichen „+“) und sieben Bezirke mehr M-Berechtigte aus anderen Bezirken aufgenommen als abgegeben (Vorzeichen „-“). Unter Letzteren befinden sich alle vier „reinen“ Ostbezirke, worin sich eine West-Ost-Wanderung bei den Wohnungsvermittlungen im Rahmen des GM bereits andeutet.

Tab. 5.4: Berlin: Vermittlungssalden 1994 bis 2003

Bezirk	West-/Ost-Zuordnung	Saldo
Mitte	Ost und West	+ 633
Friedrichshain-Kreuzberg	Ost und West	+ 327
Tempelhof-Schöneberg	West	+ 245
Steglitz-Zehlendorf	West	+ 199
Charlottenburg-Wilmersdorf	West	+ 147
Marzahn-Hellersdorf	Ost	- 73
Reinickendorf	West	- 102
Spandau	West	- 102
Neukölln	West	- 129
Pankow	Ost	- 295
Lichtenberg	Ost	- 377
Treptow-Köpenick	Ost	- 473

Zur Erklärung der unterschiedlichen Beteiligung der Bezirke am GM kommen demnach folgende Faktoren in Betracht:

1. Die Bezirke haben einen unterschiedlichen Bedarf an Wohnungen für Wohnungsnotfälle und/oder unterscheiden sich in ihrem Engagement bei der Vermittlung der angebotenen Wohnungen.
2. Die für ein Angebot an das GM in Frage kommenden Wohnungsbestände sind in den Bezirken unterschiedlich verteilt und/oder hängen vom Engagement der Wohnungsunternehmen ab, dem GM Wohnungsangebote zu machen.

Unter Zugrundelegung der alten Bezirkseinteilung (23 Bezirke) fanden – wie oben bereits erwähnt – 39,6 % der Vermittlungen im gleichen Bezirk statt, wobei dieser Anteil sehr stark zwischen den West- und Ostbezirken variiert:

- Bezogen auf die Herkunftsbezirke ließ sich feststellen, dass ca. 47 % der in den Westbezirken registrierten und vermittelten M-Berechtigten im selben Bezirk blieben, während es in den Ostbezirken nur 29 % waren. Der geringere Anteil von Vermittlungen innerhalb der Ostbezirke ist nach Angaben der befragten Expertinnen und Experten darauf zurückzuführen, dass es dort häufig nur ein großes, ehemaliges Ost-Wohnungsunternehmen gab bzw. gibt und daneben keine oder nur wenige Bestände anderer Wohnungsunternehmen vorliegen. Da räumungsbetroffene ehemalige Mieter und Mieterinnen nicht noch einmal im gleichen Unternehmen mit Wohnraum versorgt werden, ist bei der Vermittlung von M-Berechtigten ein Bezirkswechsel (in der Regel in einen anderen Ostbezirk) häufig unvermeidlich.
- Bezogen auf die Zuzugsbezirke wurden in den Westbezirken knapp 68 % der dort angebotenen Wohnungen mit M-Berechtigten aus dem gleichen Bezirk belegt, während es in den Ostbezirken nur knapp 20 % waren.

Nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen handelt es sich bei den im Westteil der Stadt angebotenen Wohnungen überwiegend um Bestände aus der unmittelbaren Nachkriegszeit, die vor 1950 bzw. in den 1950er Jahren gebaut wurden. Die im Ostteil der Stadt

angebotenen Wohnungen liegen überwiegend in Plattenbauten und sind ebenfalls auf bestimmte Gebiete konzentriert.

Die Gefahr einer Konzentration von sozial Benachteiligten in den fraglichen Unternehmensbeständen ist sicherlich nicht von der Hand zu weisen, auch wenn nach Angaben der Befragten bei der Belegung darauf geachtet wird, dass Konzentrationen nach Möglichkeit vermieden werden. Wegen der zu befürchtenden negativen Folgen hatte die ZeKo deshalb das Angebot der Wohnungswirtschaft abgelehnt, ganze Häuser zur Vermietung an M-Berechtigte zu nutzen. Aus dem Kreis der Expertinnen und Experten war aber auch zu erfahren, dass es durchaus Beispiele von Wohnhäusern gebe, in die mehrere GM-Haushalte vermittelt wurden – vor allem mangels Alternativen als Folge der strikten Anwendung der Sozialhilfekriterien, möglicherweise aber auch deshalb, weil die Wohnungsunternehmen nicht unbedingt daran interessiert sind, die GM-Klientel in ihrem Wohnungsbestand zu „streuen“.

Wie die jahresweise Aufschlüsselung nach West- bzw. Ostzugehörigkeit aller über das GM erfolgten Vermittlungen bei einer insgesamt stark rückläufigen Zahl an Vermittlungen zeigt (siehe Tab. 5.5), war die Zahl der versorgten M-Berechtigten - bezogen auf die Herkunftsbezirke - im Westteil der Stadt in den Anfangsjahren 1994 bis 1997 zwei- bis dreimal so hoch wie im Ostteil, sank dann aber ab auf ca. ein Sechstel der Vermittlungen im Vergleich zum Anfangsjahr. Dementsprechend waren die Zahlen der registrierten M-Berechtigten – unabhängig davon, wohin sie vermittelt wurden – in den Ostbezirken anfänglich deutlich niedriger als in den Westbezirken, lagen aber ab dem Jahr 1998 deutlich über denen in den Westbezirken.

Tab. 5.5: Berlin: Herkunfts- und Zuzugsbezirke nach West/Ost bei Wohnungsvermittlungen über das „Geschützte Marktsegment“ 1994 bis 2001⁹⁹

Jahr	nach Herkunftsbezirk				nach Zuzugsbezirk				Vermittlungen gesamt
	von West		von Ost		nach West		nach Ost		
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	
1994	1.209	74,9	405	25,1	579	35,9	1.035	64,1	1.614
1995	1.051	71,4	421	28,6	676	45,9	796	54,1	1.472
1996	1.003	67,0	494	33,0	622	41,5	875	58,5	1.497
1997	642	55,4	516	44,6	529	45,7	629	54,3	1.158
1998	436	48,3	466	51,7	410	45,5	492	54,5	902
1999	154	32,7	317	67,3	154	32,7	317	67,3	471
2000	131	33,4	261	66,6	144	36,7	248	63,3	392
2001	219	38,6	349	61,4	225	39,6	343	60,4	568
gesamt	4.845	60,0	3.229	40,0	3.339	41,3	4.735	58,7	8.074

Insgesamt haben sich im Laufe der Jahre die Anteile an den jährlichen Vermittlungen im Rahmen des GM von einem Übergewicht von M-Berechtigten aus Westbezirken in ein Übergewicht von M-Berechtigten aus Ostbezirken verkehrt, das sich von 2000 auf 2001 leicht abschwächte. Die möglichen Gründe für diese Verschiebung waren nicht ohne weiteres in Erfahrung zu bringen. Nach Angaben aus dem Kreis der befragten Expertinnen und Experten ist der Rückgang der Vermittlungen von M-Berechtigten aus den westlichen Bezirken nicht auf einen Rückgang der Wohnungsnotproblematik in diesem Teil der Stadt zurückzuführen, was eigentlich zu erwarten gewesen wäre. Auch würden die Bezirke die Erfahrung machen, dass es – trotz des ab Mitte der 1990er Jahre entspannten Wohnungsmarkts, der

⁹⁹ gemäß alter Bezirkseinteilung

inzwischen wieder anzieht – nach wie vor für die (potentielle) Klientel des GM schwer ist, in Westberlin eigenhändig eine Wohnung zu bekommen. Es gäbe nach wie vor nicht genügend für diese Zielgruppe in Frage kommende Wohnungen. Im Übrigen würde diese Zielgruppe von den Vermietern häufig aufgrund der zumeist vorhandenen Schulden abgelehnt.

Als Erklärung für den Rückgang wird vielmehr auf den hohen Anteil an M-Berechtigten hingewiesen, die angebotene WE ablehnen – insbesondere auch, wenn diese im Ostteil der Stadt liegen (siehe dazu Kapitel 7).

Was die Entwicklung im Ostteil der Stadt betrifft, so sei zu berücksichtigen, dass sich nach der Wende eine Bedrohung der Mietverhältnisse aufgrund von Mietschulden meist erst mit einer zeitlichen Verzögerung ergeben hätte.¹⁰⁰

Wie Tab. 5.5 ebenfalls zeigt, waren die Vermittlungen bezogen auf die Zuzugsbezirke in allen Jahren in den Ostbezirken zahlen- und anteilmäßig höher als in den Westbezirken. Das heißt es wurden dem GM immer und z. T. bedeutend mehr Wohnungen im Ostteil als im Westteil der Stadt angeboten.

Tab. 5.6: Berlin: West-Ost- und Ost-West-Mobilität bei Wohnungsvermittlungen im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ 1994 bis 2001

Jahr	Vermittlungen gesamt	davon								Saldo***
		Von West nach West *		Von West nach Ost		Von Ost nach West		Von Ost nach Ost *		
		abs.	in %**	abs.	in %**	abs.	in %**	abs.	in %**	
1994	1.614	577	35,7	632	39,2	2	0,1	403	25,0	+ 630
1995	1.472	672	45,7	379	25,7	4	0,3	417	28,3	+ 375
1996	1.497	619	41,3	384	25,7	3	0,2	491	32,8	+ 381
1997	1.158	514	44,4	128	11,1	15	1,3	501	43,3	+ 113
1998	902	373	41,4	63	7,0	37	4,1	429	47,6	+ 26
1999	471	129	27,4	25	5,3	25	5,3	292	62,0	0
2000	392	106	27,0	25	6,4	38	9,7	223	56,9	- 13
2001	568	177	31,2	42	7,4	48	8,5	301	53,0	- 6
gesamt	8.074	3.167	39,2	1.678	20,8	172	2,1	3.057	37,9	+ 1.506

* einschl. Umzüge im gleichen Bezirk

** Zeilenprozent

*** Differenz der absoluten Zahlen „von West nach Ost“ und „von Ost nach West“

Die sich daraus ergebenden Wanderungsströme zwischen den beiden Teilen der Stadt sind in der Tab. 5.6 abgebildet, wobei den Berechnungen wieder die bis 2001 bestehenden 23 Bezirke zugrunde liegen¹⁰¹. Danach wurden im gesamten Betrachtungszeitraum 1994 bis 2001 deutlich mehr Haushalte im Ostteil der Stadt „aufgenommen“, die aus Westbezirken zuzogen (insgesamt 1.678), als umgekehrt Haushalte aus Ostbezirken an Westbezirke „abgegeben“ wurden (insgesamt 172).

Hinsichtlich der Mobilität zwischen den Bezirken im Westteil und im Ostteil der Stadt ergeben sich für die Vermittlungen im gesamten Betrachtungszeitraum folgende Anteile: Mit ähnlich hohen Anteilen fanden 39,2 % aller Vermittlungen innerhalb der Westbezirke und 37,9 % innerhalb der Ostbezirke statt. Demnach war ein knappes Viertel (22,9 %) der Vermittlungen

¹⁰⁰ Mit diesen Hinweisen lässt sich aus Sicht der Verfasserinnen die starke Verschiebung der Anteile an den jährlichen Vermittlungen im Rahmen des GM von dringlich Wohnungssuchenden aus Westbezirken zu dringlich Wohnungssuchenden aus Ostbezirken aber nicht hinreichend erklären.

¹⁰¹ vgl. Sonderbericht „Geschütztes Marktsegment“ (Mühlich-Klinger 2005, S. 40 ff.)

mit einem Wechsel von einem West- in einen Ostbezirk (20,8 %) bzw. mit einem Wechsel von einem Ost- in einen Westbezirk (2,1 %) verbunden.

Während der Programmlaufzeit haben sich starke Verschiebungen bei der West-Ost- bzw. Ost-West-Wanderung ergeben. Wie die Salden der Tab. 5.6 zeigen, haben die Westbezirke in den Anfangsjahren deutlich mehr M-Berechtigte an Ostbezirke „abgegeben“ als umgekehrt „aufgenommen“. Ab 1998 nahm die West-Ost-Mobilität dann aber rapide ab und kehrte sich in den Jahren 2000 und 2001 in ein leichtes Übergewicht an Vermittlungen von M-Berechtigten aus Ostbezirken in Westbezirke (13 bzw. 6 Haushalte) um.

Nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen gibt es verschiedene Gründe dafür, dass – trotz hoher Leerstandsquoten in den Ostbezirken – M-Berechtigte aus dem Ostteil der Stadt dort nicht mit Wohnraum versorgt werden können. Genannt wurde in diesem Zusammenhang, dass die leerstehenden Wohnungen z. B. nicht den Mindestanforderungen des GM hinsichtlich der Ausstattung oder den Anforderungen der AV-Unterkunft entsprechen, die Eigentumsverhältnisse ungeklärt sind oder eine Konzentration von benachteiligten Haushalten vermieden werden soll.

Wiesbaden

In Wiesbaden konnten keine Daten bezüglich der Lage der über die Regiestellen vermittelten Wohnungen ausgewertet werden – sie wird aber von den befragten Expertinnen und Experten übereinstimmend als „überwiegend nicht attraktiv“ bewertet. Während die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle den Regiestellen Wohnungen in „robusten Quartieren“ (= Gebiete mit einem vergleichsweise hohen Anteil an benachteiligten Haushalten) anbietet, die die Wohnungswirtschaft als „Siedlungen mit mehr Augenmerk“¹⁰² beschreibt, sprechen die Regiestellen offener von „sozial gefährdeten Gebieten mit hoher Fluktuation“ bis hin zu „sozialen Brennpunkten“ und möchten – auch im Hinblick auf deren notwendiges Ausweichen auf den freien Markt – eine bessere Verteilung ihrer Klientel über das gesamte Stadtgebiet erreichen. Sie versuchen daher im Rahmen ihrer Möglichkeiten, die Belegung immer „zielgenau“ unter Berücksichtigung der „sozialen Belastung des Hauses bzw. Gebiets“ vorzunehmen und streben eine „differenzierte Belegung mit viel Sachverstand und Personenkenntnis“ an (Expertengespräche).

Dresden

In Dresden sind Aussagen zur Lage der vermittelten Wohnungen anhand der ausgewerteten beiden Vermittlungsjahrgänge 2001 und 2002 möglich. Danach erhielt die überwiegende Mehrzahl der betrachteten Haushalte (93 %) Wohnungen aus den Beständen der kommunalen Wohnungsunternehmen. Den Hauptanteil machten dabei die Vermittlungen an die beiden „großen“ Wohnungsbaugesellschaften SÜDOST WOBA (124 Vermittlungen) und Wohnbau Nordwest (135 Vermittlungen) aus. An die STESAD, die ebenso wie die beiden Erstgenannten zum 01.01.2004 Teil des nunmehr einzigen kommunalen Wohnungsunternehmens WOBA Dresden wurde, wurden 23 Haushalte vermittelt. Die übrigen Vermittlungen erfolgten an den Sanierungsträger Pieschen (11 Haushalte) bzw. auch an private VermieterInnen (10

¹⁰² Die Wohnungen lägen in Gebieten mit einem vergleichsweise hohen Ausländeranteil und einer Einkommensstruktur im unteren Drittel, in denen auch „überproportional“ viele Räumungen erfolgen.

Haushalte)¹⁰³. Dies war so zu erwarten, da vornehmlich Kooperationsverträge mit den kommunalen Wohnungsunternehmen bestehen. Wie in den Expertengesprächen deutlich wurde, werden Genossenschaftswohnungen, die z. T. auch über Belegungsverträge von der Abteilung Wohnen vermittelt werden können, für die Wohnraumversorgung dieser besonderen Klientel nicht herangezogen.

In Anbetracht der vornehmlichen Verteilung der Vermittlungen auf die beiden „großen“ Wohnungsunternehmen ließen sich erwartungsgemäß keine gravierenden Unterschiede in der Differenzierung nach Haushaltstypen bzw. nach der vorliegenden Wohnungsnotsituation vor der Vermittlung der Haushalte ausmachen. Es deutete sich aber vage an, dass bei den Mehrpersonenhaushalten, die – wie an anderer Stelle ausgeführt – auch vergleichsweise seltener bereits von einem Wohnungsverlust betroffen waren, eine größere Streuung über die einbezogenen Bestände erreicht werden kann. Dies wird von den befragten Experten insofern bestätigt, als dass sich in den wenigen Beständen, die die kommunalen Wohnungsunternehmen außerhalb der zumeist konzentrierten Plattenbaugebiete besitzen, kaum Wohnungen für Einpersonenhaushalte befinden.

Sozialräumlich betrachtet ließ sich feststellen, dass überwiegend in den Ortsämtern Prohlis und Altstadt liegende Wohnungen vermittelt wurden (siehe Abb. 5.1). In diesen Gebieten befinden sich die größten Bestände der Plattenbauten, aus denen die meisten Wohnungen für die Objektliste der Kooperationsverträge zur Verfügung gestellt werden.

Abb. 5.1: Dresden: Vermittlungen nach Ortsamtsbezirken



(Quelle: Stadt Dresden)

¹⁰³ von einem Haushalt fehlte die Angabe

Insbesondere bei den allein lebenden Männern, die den größten Anteil an der untersuchten Teilgruppe haben, findet sich eine Konzentration auf diese beiden Stadtgebiete. Bei den allein lebenden Frauen ist die Konzentration in Bezug auf Prohlis dagegen etwas abgeschwächt. Sie wurden häufiger als Männer auch in andere Wohngebiete vermittelt. Die größte Streuung im Stadtgebiet wurde bei den Mehrpersonenhaushalten erreicht (siehe Tab. 5.7).

Tab. 5.7: Dresden: Vermittlungen im Bereich von Ortsämtern nach Haushaltstyp, in %

Ortsamt	männliche 1-PHH	weibliche 1-PHH	Mehr-PHH
Prohlis	41,2	31,7	38,6
Neustadt	9,3	9,8	18,2
Pieschen	2,3	9,8	11,4
Leuben	0,9	-	2,3
Cotta	12,0	17,1	6,8
Altstadt	32,4	31,7	22,7
Blasewitz	1,9	-	-
gesamt	100	100	100

Dies zeigt sich auch in der Differenzierung nach der Wohnungsnotsituation vor Einzug (siehe Tab. 5.8): Personen mit erfolgtem Wohnungsverlust wurden überwiegend in Prohlis und in der Altstadt mit Wohnraum versorgt. Personen, deren Mietverhältnis vor der Vermittlung unabwendbar bedroht war, wurden dagegen etwas deutlicher über das Stadtgebiet verteilt in Wohnraum vermittelt.

Tab. 5.8: Dresden: Vermittlungen in Ortsämtern nach Wohnungsnotsituation, in %

Ortsamt	drohender Verlust	einmaliger Verlust	wiederholter Verlust
Prohlis	32,5	42,4	47,7
Neustadt	12,3	10,4	6,8
Pieschen	8,8	2,1	2,3
Leuben	1,8	0,7	-
Cotta	15,8	9,0	11,4
Altstadt	28,1	34,7	27,3
Blasewitz	0,9	0,7	4,5
gesamt	100	100	100

Im Ortsamtsbezirk Prohlis befinden sich überwiegend Bestände der SÜDOST WOBA, in der Altstadt und in Cotta überwiegend die der Wohnbau Nordwest. Die vermittelten Wohnungen der STESAD liegen überwiegend in der Neustadt.

Die Fluktuation in den belegungsgebundenen Beständen ist nach Aussage der Wohnungswirtschaft sehr hoch. Viele langjährige Mieter und Mieterinnen würden wegen der Spannungen im Wohngebiet wegziehen. Des weiteren sagt eine Statistik des unternehmensinternen Sozialen Dienstes aus, dass ca. zwei Drittel aller MietschuldnerInnen in den Gebieten mit belegungsrechtsgebundenen Wohnungen leben und dass dort die höchsten Zahlen von Zwangsräumungen zu verzeichnen sind (Expertengespräche).

Im Hinblick auf die Einpersonenhaushalte als hauptsächliche Nachfrager der gebundenen Bestände sind Konzentrationen bereits in der Objektliste angelegt (siehe auch Kap. 4.2):

„Problematisch ist, dass 1-Raumwohnungen im belegungsgebundenen Bestand überwiegend in Hochhäusern liegen. Diese Konzentration führt zwangsläufig zu Spannungen im Haus und schränkt die Wahrnehmung der Belegungsrechte ein.“ (Jahresbericht der Abteilung Wohnen des Sozialamtes 2001, S. 13)

In der von der SÜDOST WOBA in Auftrag gegebenen Studie „Soziale Stadt – Prohlis“ (S. 72) wird die Zuweisungspraxis der Stadt im Hinblick auf die räumliche Konzentration von sozial schwachen Haushalten kritisiert. Eine überdurchschnittlich häufige Vermittlung der untersuchten Teilgruppe vor allem nach Prohlis konnte durch die o. g. Auswertung der Vermittlungsdaten bestätigt werden. Die Kritik der WOBA steht aus Sicht der Verfasser aber im Widerspruch zur Entstehungsgeschichte der Objektliste, die von der Wohnungswirtschaft selbst vorgeschlagen wird. Die nicht gelingende Streuung der über den Kooperationsvertrag zu versorgenden Haushalte ist somit ein „Konstruktionsfehler“ der Objektliste. Aktuell werden im Wohnungsunternehmen aufgrund der Zuweisungskriterien (Mietpreisprämien) jedoch keine Möglichkeiten gesehen, wirksame Veränderungen der Objektlisten im Sinne einer „Entlastung“ der Wohngebiete mit belegungsrechtsgebundenen Beständen vorzunehmen (Expertengespräche).

Gleichwohl sind sich die Befragten der Stadtverwaltung und der Wohnungswirtschaft einig, dass es in Dresden (noch) keine „sozialen Brennpunkte im klassischen Sinne“ gibt, aber durchaus Bereiche (auch in Prohlis und in der Altstadt), die gefährdet sind. Diese wären aber „noch beherrschbar“ („Man kann es noch steuern.“). Zwar gäbe es Konzentrationen von sozial benachteiligten Haushalten in bestimmten Häusern, die sich aber in der Nachbarschaft zu „normalen Mietern und Mieterinnen“ befänden.

Aus der Sicht der Stadtverwaltung ist eine Vermeidung des Entstehens von sozialen Brennpunkten nur möglich, wenn in einem breiten Wohnungsbestand unter Beachtung des Einzelfalls geeigneter Wohnraum bereitgestellt wird. Dafür sollten auch bei gezielter Angebotspraxis weniger nachgefragte Wohnungen in nichtbelegungsgebundenen Beständen zur Verfügung gestellt werden. Langfristig drängt die Stadt des Weiteren darauf, die verbliebenen und in der Regel un- bis teilsanierten Bestände der Objektliste nur „einfach“ zu sanieren, um Mietpreiserhöhungen zu vermeiden und sie somit für die Belegung mit einkommensschwachen Haushalten zu erhalten.

Wie in der Datenauswertung ermittelt werden konnte, wurden nur wenige Haushalte an private VermieterInnen vermittelt. Dies war so zu erwarten, da die hier betrachteten Haushalte über die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle mit Wohnraum versorgt wurden und diese nur im Einzelfall auf Bestände außerhalb der Kooperationsvereinbarung zurückgreift. Der Soziale Dienst des Sozialamtes vermittelt seine Klientel indessen häufiger auch in Wohnungen privater VermieterInnen, wobei jedoch keine Angaben zum Umfang gemacht werden können. Nach deren Aussage sei das Unterbringen der Zielgruppe „Obdachlose und Gefährdete“ in privaten Beständen sogar leichter „als wenn es die Abteilung Wohnen machen würde“. Es gäbe viele Osteigentümer, die Leerstände nicht kompensieren könnten („hoher Vermietungsdruck“) und daher eher bereit sind, an diese Zielgruppe zu vermieten. Die entsprechenden Wohnungsangebote fänden sich in Zeitungsannoncen. Es hätten sich zu einigen VermieterInnen (v.a. Hausverwaltungen, aber auch „kleine“ EigentümerInnen) gute Kontakte entwickelt. Bei der Vermittlung würde aber sehr genau darauf geachtet, welche Haushalte vorgeschlagen werden („damit die Connections nicht kaputt gemacht werden“) – „kritischere Fälle“ werden in der Regel an die WOBA vermittelt.

5.3 Zusammenfassende Betrachtung

In allen untersuchten Handlungsansätzen werden Anforderungen an die Qualität der zu vermittelnden Wohnungen definiert – wenn auch nur in Berlin sogenannte Mindeststandards vertraglich festgeschrieben sind. In Anbetracht dessen, dass dabei überall die Einhaltung der jeweils festgelegten Mietobergrenzen Berücksichtigung finden muss, handelt es bei den im Rahmen der Handlungsansätze vermittelten Wohnungen vornehmlich um einfache Wohnungen mit einem niedrigeren Ausstattungsgrad, wobei „Substandard“ (fehlende Inntoilette, Bad oder Dusche) in der Regel für eine Vermittlung ausgeschlossen ist.

Bezüglich der Lage der zu vermittelnden Wohnungen wird in allen untersuchten Fallbeispielen ein breitflächige Verteilung der zu versorgenden Klientel als Anspruch an die Belegung vorausgesetzt und im Rahmen der Vereinbarungen formuliert. Im Ergebnis ließ sich aber feststellen, dass Konzentrationen aufgrund der Mietpreisprämisse und strukturellen Gegebenheiten (räumlich konzentrierte Bestände einzelner Wohnungsunternehmen, Mangel an Kleinwohnungen etc.) überwiegend nicht ausgeschlossen bzw. vermieden werden können. Die zur Vermittlung kommenden Wohnungen liegen in der Regel in Gebieten mit einer hohen Dichte an sozial und einkommensschwachen Haushalten, die sich z. T. an der Grenze zu sozialen Brennpunkten befinden. Zwar werden überall Bemühungen sichtbar, die Belegungen im Hinblick auf die Vermeidung von Konzentration zu steuern, diese können aber bei weitem nicht als ausreichend bezeichnet werden.

6 Wohnungsvermittlung (Belegungsverfahren)

6.1 Konzepte und Umsetzung

In allen untersuchten Fallbeispielen sind die Abläufe der Wohnungsvermittlung verbindlich geregelt – in Berlin und Dresden als Bestandteil der vertraglichen Vereinbarungen, in Wiesbaden in Form „protokollierter Absprachen“.

Berlin

Das Berliner Vermittlungsverfahren, an dem die Wohnungsunternehmen, die ZeKo und die Bezirke beteiligt sind, ist im KV GM im Einzelnen festgelegt und erfolgt auf der Grundlage von standardisierten Formularen¹⁰⁴, die dem Vertrag als Anlagen beigefügt sind. Die einzelnen Verfahrensschritte sehen wie folgt aus:

1. Die Wohnungsunternehmen melden der ZeKo freie bzw. freiwerdende Wohnungen aus ihrem noch gebundenen bzw. nicht mehr gebundenen Bestand. Die Wohnungsunternehmen nehmen die Auswahl eigenständig vor. Dabei handelt es sich nicht um Freimeldungen aus einem bestimmten, für das GM vorgesehenen Bestand, sondern die Wohnungen werden für jedes Angebot an die ZeKo neu bestimmt.
2. Die ZeKo überprüft die Angebote hinsichtlich der Anforderungen (Größe, Ausstattung, Mietobergrenze, Gebrauchsfähigkeit) – wobei eine Besichtigung aus zeitlichen Gründen nicht möglich ist.
3. Die ZeKo übermittelt allen Bezirksämtern eine „Wohnungsliste“ mit den vorliegenden Wohnungsangeboten. In dieses Verfahren ist auch Donna Castella einbezogen.¹⁰⁵
4. Die Bezirksämter wenden sich bei Interesse an einzelnen Wohnungsangeboten an die ZeKo und erhalten von dieser die spezifischen Wohnungsangebote.
5. In der Regel benennt ein Bezirksamt mindestens zwei Interessierte für eine Wohnung, die die Voraussetzungen für den Bezug einer im Rahmen des GM vermittelten Wohnung erfüllen müssen (Marktsegmentberechtigung, „Wohnfähigkeit“ gem. positiver Prognose). Es ist aber auch ein Splitting dergestalt möglich, dass z. B. zwei Bezirke je einen Interessenten für eine Wohnung benennen.¹⁰⁶

Für die Benennung von Wohnungsbewerbern gegenüber dem Wohnungsunternehmen gilt eine 4-Wochen-Frist nach Eingang des Wohnungsangebots bei der ZeKo.¹⁰⁷

6. Der Bewerber/ die Bewerberin bekommt die Angebotsunterlagen ausgehändigt und stellt sich damit selbstständig bei dem betreffenden Wohnungsunternehmen vor. Das Bezirksamt übermittelt der ZeKo die Informationen über die Wohnungsbewerbung, die diese an das Wohnungsunternehmen weiterleitet.

¹⁰⁴ Im Zuge der Neufassung des KV GM in 11/2003 wurden die Formulare teilweise aktualisiert.

¹⁰⁵ Zu Beginn der Programmlaufzeit wurden die freigemeldeten Wohnungen nach einem Berechnungsschlüssel an die Bezirke weitergegeben, der sich am Verhältnis der in den Bezirken wohnungslos gemeldeten Haushalte zur Gesamtberliner Zahl wohnungslos gemeldeter Haushalte orientierte. Die ZeKo hielt sich bei der Verteilung der Wohnungsangebote auf die Bezirke aber nur anfangs strikt an diese „Bezirksquoten“; später verteilte sie die Wohnungsangebote entsprechend dem Bedarf, d. h. dem gemeldeten Interesse an angebotenen Wohnungen.

¹⁰⁶ Im KV GM 1993 war noch ein Dreier-Vorschlag vorgesehen.

¹⁰⁷ Bis zur Neufassung des KV GM in 11/2003 galt eine 3-Wochen-Frist.

7. Das Wohnungsunternehmen informiert die ZeKo umgehend über das Ergebnis der Bewerbung mittels der Rücksendung der „Bewerbervfahrensbestätigung“ (Vordruck, Anlage 4 zum KV GM). Das Ergebnis kann sein:
- a) Abschluss eines regulären Mietvertrages
 - b) Ablehnung des Wohnungsbewerbers/ der Wohnungsbewerberin von Seiten des Wohnungsunternehmens
 Die Ablehnung durch das Wohnungsunternehmen soll in diesem Falle begründet werden: Das Formblatt sieht diesbezüglich drei geschlossene Kategorien (Erscheinungsbild/Auftreten des Bewerbers/ der Bewerberin; passt nicht in das Haus/Umfeld; fehlende Unterlagen) sowie eine offene Kategorie „sonstiges“ vor, die näher erläutert werden soll und worunter auch fällt, wenn der Wohnungsbewerber/ die Wohnungsbewerberin nicht zum Vorstellungstermin erscheint.
 Die am Verfahren beteiligten Akteure sind sich angesichts der Mietschulden, die die meisten M-Berechtigten aus vorhergehenden Mietverhältnissen mitbringen, dahingehend einig, dass ein Schufa-Eintrag kein Ablehnungsgrund sein kann.
 Das Wohnungsunternehmen muss seine Ablehnung nur dann nicht begründen, wenn ihm nur ein Bewerber/ eine Bewerberin statt der vertraglich vorgesehenen zwei BewerberInnen vorgeschlagen wurde. In diesem Fall unterbreitet die Zeko dem Wohnungsunternehmen einen erneuten Vorschlag innerhalb einer Frist von zwei Wochen.
 - c) Ablehnung der Wohnung von Seiten der WohnungsbewerberIn
 Das Formblatt sieht dabei drei geschlossene Kategorien (schlechter Wohnungs-/ Hauszustand; Ausstattungsmängel (Ofenheizung); wollte nicht in den Bezirk/das Viertel) vor.
 Im Antrag auf eine M-Berechtigung (Anlage 3 zum KV GM) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Wohnungen aus Gesamtberlin angeboten werden und dass „Wünsche zum Wohnbezirk ... nur im Rahmen der Möglichkeiten berücksichtigt werden“ (können).
 Wenn ein M-Berechtigter/ eine M-Berechtigte dreimal ein Wohnungsangebot ohne berechtigte Gründe abgelehnt hat, dann wird er/ sie im Bezirk Neukölln aus der Kartei genommen.¹⁰⁸
8. Kommt es zu einem Mietvertragsabschluss, dann organisiert der Bezirk bei Bedarf – d. h. wenn Wohnfähigkeit ansonsten nicht gegeben wäre – eine Betreuung.
9. Wechselt ein M-Berechtigter/ eine M-Berechtigte mit dem Bezug der neuen Wohnung den Bezirk, dann sollen die Bezirke untereinander eine angemessene „Überleitung“ gewährleisten. Dazu wurde eigens ein Formblatt entwickelt (Anlage 5 KV GM), in das eine Reihe von Informationen über die sozioökonomischen Verhältnisse, die Wohnungsnotsituation sowie die Betreuungssituation bzw. den Betreuungsbedarf des künftigen Mieters/ der künftigen Mieterin eingetragen werden sollen, um einen „nahtlosen“ Übergang insbesondere hinsichtlich der Betreuung sicherzustellen. Der „abgebende“ Bezirk übernimmt bei Sozialhilfeempfängern und –empfängerinnen die ersten beiden Monatsmieten¹⁰⁹.
10. Falls kein Mietvertrag zustande kam, übermittelt die Zeko nach Rücksprache mit den Bezirksämtern und mit einer 2-Wochen-Frist einen erneuten Bewerbervorschlag an die Wohnungsunternehmen.

¹⁰⁸ Der Bezirk geht davon aus, dass es sich um eine Wohnraumnotversorgung handelt, bei der Wohnungssuchende auch Kompromisse eingehen müssen. Wenn Wohnungsangebote mehrmals abgelehnt würden, tauche die Frage auf, wie dringend der Wohnungsbedarf sei.

¹⁰⁹ Die Bezirke sind übereingekommen, „Problemfälle“ nach Möglichkeit im eigenen Bezirk zu versorgen.

11. Wenn die 4-Wochen-Frist insgesamt nicht eingehalten wird oder werden kann, gehen die Wohnungen dem GM u. U. zur Vermittlung verloren, werden aber auf das Kontingent angerechnet.

Bei GM-MieterInnen, die Sozialhilfe beziehen, werden Mietkautionen von den meisten Bezirken „ohne größere Probleme“ übernommen.

Wiesbaden

Das Belegungsverfahren der Regiestellen in Wiesbaden wurde im Juni 2003 geändert und im Zuge dessen in Protokollen verbindlich niedergelegt. Ziel dieser Verfahrensänderung war einerseits die Vereinfachung der Regiestellenarbeit und die Entlastung der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle, andererseits wurden in diesem Zusammenhang festgelegte Kontingente vereinbart, die den Regiestellen von Seiten der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle – wie bereits in Kap. 4 dargestellt – zur Belegung zur Verfügung gestellt werden.

In Kenntnis der Einzelfallsituation treffen die Regiestellen eine Auswahl von Bewerber und Bewerberinnen, deren „Mietfähigkeit“ festgestellt wurde und die anhand der in den Regiestellen eigenständig aufgestellten Kriterien dringlich mit Wohnraum versorgt werden sollen. Das heißt sie bündeln die Bedarfe der einzelnen Handlungsfelder und leiteten sie der kommunalen Vermittlungsstelle bis 06/2003 in einer „qualifizierten und sortierten Form“ (Expertengespräche) zu bzw. übermitteln diese ab Juni 2003 direkt den Wohnungsunternehmen.

Die Tabelle 6.1 gibt einen Überblick über den Vermittlungsablauf sowohl nach dem „alten“ als auch nach dem aktuellen Verfahren.

Tab. 6.1: Vermittlungsprocedere „alt“ und „neu“

„altes“ Verfahren bis 06/2003	„neues“ Verfahren ab 06/2003
Die Regiestellen führen eine Liste mit Wohnungsbewerbern entsprechend einem Regiestellen-internen Dringlichkeitskatalog.	
Die Wohnungsbewerber der Regiestellen werden im Wohnungsamt als wohnungssuchend registriert.	
<ul style="list-style-type: none"> - Ein- bzw. zweiwöchentlich wurden die Prioritätenlisten mit dem zuständigen Sachbearbeiter in der kommunalen Wohnungsagentur¹¹⁰ durchgesprochen. (Ziel dieses Gespräches war es, dem Sachbearbeiter die Fallkenntnis zu vermitteln, um den jeweiligen Haushalt im Hinblick auf das Wohnungsangebot beurteilen und ggf. den „Vermittlungsvorgang“ einleiten zu können.) 	<ul style="list-style-type: none"> - „Vorprüfung“ in der Wohnungsagentur über die Auswahl von für die Regiestelle geeigneten Wohnungen unter allen eintreffenden Freimeldungen - Weiterleitung von Wohnungsangeboten gemäß der vereinbarten Kontingente an die Regiestellen
<ul style="list-style-type: none"> - Der Sachbearbeiter gab diese Informationen über den Wohnungsbewerber an das Wohnungsunternehmen betreffs der zu belegenden Wohnungen weiter und leitete ggf. den Vermittlungsvorgang ein. - Den Wohnungsunternehmen wurden Mehrfachvorschläge an Bewerbern unterbreitet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Regiestellen belegen ihr Kontingent in Eigenverantwortung entsprechend ihres internen Dringlichkeitskatalogs (selbstständiger Vorschlag an das Wohnungsunternehmen) - Die Regiestellen müssen innerhalb einer Frist geklärt haben, ob und welcher Bewerber die WE erhält, ansonsten geht das Angebot an die Wohnungsagentur zurück.
<ul style="list-style-type: none"> - Das Wohnungsunternehmen setzte sich mit dem Bewerber in Verbindung. Unter Umständen ging der Betreuer mit zum Vorstellungstermin. 	<ul style="list-style-type: none"> - Der Wohnungsbewerber geht mit dem Angebot zum Wohnungsunternehmen, welches per Fax darüber informiert wurde. Unter Umständen geht der Betreuer mit zum Vorstellungstermin.
<ul style="list-style-type: none"> - Rückmeldung der Wohnungsunternehmen an die Wohnungsagentur, ob (und welcher) Interessent die Wohnung erhielt - Ausstellung eines Berechtigungsscheines durch die Wohnungsagentur - Abschluss des Mietvertrag - Information der Wohnungsagentur an die Regiestelle über zustande gekommenes Mietverhältnis 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Regiestelle bekommt direkt vom Wohnungsunternehmen die Rückmeldung über das Zustandekommen eines Mietvertrags. - Die Regiestelle gibt diese Rückmeldung zwecks Ausstellung der wohnungsspezifischen Berechtigungsbescheinigung an die Wohnungsagentur weiter.

Da die protokollierten Einzelvereinbarungen mit den Regiestellen z. T. einen unterschiedlichen Wortlaut aufweisen, sei hier exemplarisch das mit der Regiestelle „Straßensozialarbeit“ vereinbarte Verfahren dargestellt¹¹¹, über das die Wohnungsunternehmen zunächst im Einzelfall unterrichtet wurden. Danach erhält diese Regiestelle monatlich zwei Wohnungen in der erforderlichen Größenordnung, um die vorgemerkten und im Wohnungsamt registrierten Klienten zu versorgen. Die Regiestelle klärt dann, welche BewerberInnen für die Wohnungen in Frage kommen, führt die Verhandlungen mit den betreffenden Wohnungsunternehmen und holt deren Zustimmung zu einem ihrer Vorschläge ein. Die Regiestelle meldet innerhalb einer Frist¹¹², nachdem ihr die Wohnung von der Kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle zur Belegung zur Verfügung gestellt wurde, auf welchen Bewerber/ welche Bewerberin sie sich mit dem Wohnungsunternehmen geeinigt hat. Der Kommunale Wohnungsservice stellt dann einen für die Wohnung gezielten Wohnberechtigungsschein aus.

Falls innerhalb der vorgegebenen Frist keine Belegung durch die Regiestelle erfolgt, wird die Wohnung in der ansonsten üblichen Form durch die Kommunale Wohnungsvermittlungsstel-

¹¹⁰ Wohnungsagentur = kommunale Wohnungsvermittlungsstelle

¹¹¹ Quelle: Gesprächsprotokoll der Sitzung vom 5.2.2003 mit den VertreterInnen des Kommunalen Wohnungsservice und der Regiestelle

le belegt. Die Regiestelle wurde seitens der Stadt ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Ziel einer Wohnungsvermittlung grundsätzlich der Abschluss eines regulären Mietvertrages ist. Eine Einweisung („Probemietvertrag“) soll nur angeboten werden, wenn die Wahrscheinlichkeit für den dauerhaften Erhalt der Wohnung durch den Klienten/ die Klientin von der Regiestelle als sehr hoch eingestuft wird und diese Vorgehensweise vorher mit der Obdachlosenbehörde abgesprochen wurde.

Die Zuweisung der Kontingente an die Regiestellen ist bindend, d. h. wenn die Wohnungsunternehmen einen Bewerber/ eine Bewerberin nicht akzeptieren, erhalten sie von der gleichen Regiestelle einen oder mehrere neue Belegungsvorschläge¹¹³.

Bei den zu vermittelnden Sozialhilfeempfängern kommt die Stadt in Form von Bürgschaften für die Mietkaution auf.

Dresden

Der § 3 der Kooperationsvereinbarung Dresden regelt, dass das Wohnungsunternehmen Wohnungen an wohnberechtigte Interessenten eigenständig und kostenfrei vergibt. Darüber hinaus kann die Landeshauptstadt Dresden das Belegungsrecht im belegungsgebundenen Wohnungsbestand für besondere Personengruppen wahrnehmen. Das Wohnungsunternehmen verpflichtet sich ferner, die Stadt unverzüglich über das Freiwerden einer belegungsgebundenen Wohnung, aber auch über einen Mietvertragsabschluss (Überlassungsmitteilung) in Kenntnis zu setzen. Bei der Wahrnehmung des Benennungsrechtes durch die Stadt entscheidet grundsätzlich das Wohnungsunternehmen, welcher Bewerber/ welche Bewerberin die Wohnung erhält.

Sollte das Wohnungsunternehmen einen von der Stadt vermittelten Wohnberechtigten mehrmals ablehnen und hat auch der Arbeitskreis „Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit“ keine einvernehmliche Problemlösung erreicht, hat die Stadt ein Einweisungsrecht (§ 5), welches allerdings auf max. fünf Einweisungen pro Jahr beschränkt ist.

Einzelne Regelungen zum Vermittlungsverfahren sind in einer gesonderten Arbeitsrichtlinie¹¹⁴ festgeschrieben, deren wichtigste Inhalte im Folgenden dargestellt werden:

1. Die Information über freie oder freiwerdende Wohnungen im belegungsgebundenen Bestand erfolgt in Listenform einmal wöchentlich durch das Wohnungsunternehmen.
Die Listen enthalten Angaben zur Wohnung - Adresse, Anzahl der Räume, Gesamtwohnfläche, Name des Vormieters/der Vormieterin, Nettokaltmiete, Gesamtmiete, Kautionsbetrag, Bezugstermin, Name und Telefonnummer der Kundenbetreuerin sowie ggf. weitere Bemerkungen.
2. Bei erstmaliger Freimeldung kann das Wohnungsunternehmen an einen „eigenen“ Wohnberechtigten vergeben, wenn bei gleichzeitigem Bedarf der Stadt eine Einigung erzielt wurde. Die entsprechende Rückinformation durch die Abteilung Wohnen erfolgt umgehend per Telefon oder Fax.

¹¹² Mittlerweile wurde diese Frist für alle Regiestellen auf drei Wochen festgelegt.

¹¹³ Quelle: Schreiben des Wohnungsamtes an die Wohnungsunternehmen vom 30.07.2003; Betreff: Wohnungsvermittlung über Regiestellen

¹¹⁴ „Arbeitsrichtlinie zur Wahrnehmung der Wohnungsvermittlung an Wohnberechtigte gemäß § 7 des Sächsischen Belegungsrechtsgesetz (SächsBelG) vom 14. Dezember 1995“ der Landeshauptstadt Dresden (Pkt. 2-9)

3. Der Organisationsdurchlauf in der Abteilung Wohnen mit der Bewertung der freigemeldeten Wohnungen und der Übernahme in den Vermittlungsprozess, der Berücksichtigung der vorliegenden Wohnungsbewerbungen sowie der Erstellung der Vergabeprotokolle und Angebotsinformationen ist bis zum Ablauf einer Frist abzuschließen.
4. Wird von der Landeshauptstadt Dresden ein Angebot unterbreitet, hat der/ die Wohnungssuchende innerhalb von 7 Tagen nach Ausstellung des Angebotes mit der zuständigen Kundenbetreuerin des Vermieters Verbindung aufzunehmen.
5. Wird die Wohnung abgelehnt oder kommt kein Kontakt zustande, haben beide Seiten (Stadt und Wohnungsunternehmen) gleichzeitig Zugriff auf die Wohnung, wobei das Wohnungsunternehmen sofort an einen Wohnberechtigten/ eine Wohnberechtigte vermieten kann. „Wird eine solche Wohnung von der Landeshauptstadt Dresden im Rahmen der Wohnhilfe angeboten, so ist vor Unterbreitung des Angebotes durch die MitarbeiterInnen der Stadt Rücksprache mit der zuständigen Kundenbetreuerin im Wohnungsunternehmen zu nehmen.“ Die Wohnung wird dann beim Wohnungsunternehmen für längstens 7 Tage mit einem Reservierungsvermerk gekennzeichnet.
6. Bei erfolgreichem Mietvertragsabschluss wird die Überlassungsmitteilung¹¹⁵ vom Vermieter einbehalten und umgehend der Abteilung Wohnen zugeleitet.

Mietkautionen der sozialhilfeempfangenden Haushalte werden in der Regel durch die Stadt übernommen.

6.2 Erfahrungen und Ergebnisse

Nachfolgend können nur Erfahrungswerte der befragten Expertinnen und Experten in den Untersuchungsstandorten dargestellt werden, da hinsichtlich des Vermittlungsverfahrens keine statistisch auswertbaren Daten zur Verfügung standen.

Berlin

Von der ZeKo in Berlin werden weder die Gründe für das Nichtzustandekommen von Mietverträgen noch der Umfang des Verlusts von angebotenen Wohnungen durch das Nichteinhalten von Fristen edv-mäßig erfasst. Wegen lückenhafter Erfassung gelang es auch nicht, die Zahl der Bewerber-Haushalte pro vermittelter Wohnung im Zeitverlauf zu ermitteln.

Die Wohnungsvermittlung ist dadurch gekennzeichnet, dass sich viele der von den Bezirken vorgeschlagenen Wohnungsbewerber (nach Einschätzung der befragten Experten und Expertinnen „mehr als 50 %“) erst gar nicht bei den Wohnungsunternehmen vorstellen, nachdem sie die Wohnungsunterlagen erhalten haben und das jeweilige Unternehmen über die Bewerberauswahl vorinformiert worden ist, oder sie lehnen das Wohnungsangebot nach einer Besichtigung ab. Anhaltspunkte liefert diesbezüglich eine Auswertung der Marktsegmentaktivitäten des Bezirksamts Neukölln im Zeitraum 10.06.2002 bis 21.12.2003. Danach wurden im Betrachtungszeitraum zur Vermittlung von 102 Wohnungen (davon 81 über das GM angebotene Wohnungen und 21 Wohnungen privater VermieterInnen, die zu den gleichen Bedingungen vermittelt wurden) 279 Vermittlungsvorgänge initiiert, von denen nur 29 (=

¹¹⁵ unterer Teil des Wohnberechtigungsscheines

10 %) erfolgreich verliefen. Bei den erfolglos verlaufenen Vermittlungsvorgängen überwogen mit 60 % die Gründe auf Seiten des Vermieters (bei 56 % Ablehnung des Wohnungsbewerbers/der Wohnungsbewerberin durch den Vermieter/ die Vermieterin ohne Differenzierung nach den Gründen im Einzelnen, bei 4 % war die fragliche Wohnung bereits vermietet). Bei 40 % der ergebnislosen Vermittlungsbemühungen lagen die Gründe auf Seiten des Wohnungsbewerbers/ der Wohnungsbewerberin (bei 34 % Ablehnung der fraglichen Wohnung durch den Bewerber/ die Bewerberin ohne Differenzierung nach den Gründen im Einzelnen, bei 6 % erschien der Bewerber/ die Bewerberin nicht zum Vorstellungsgespräch; s. dazu Sonderbericht Berlin, Anhang II).

Das Desinteresse der M-Berechtigten an den angebotenen Wohnungen kann nach Angaben der befragten Expertinnen und Experten verschiedene Gründe haben:

- Die Betreffenden wollen „nicht wirklich eine eigene Wohnung haben“, weil sie sich eine selbstständige Lebens- und Haushaltsführung (noch) nicht zutrauen (z. B. Klienten und Klientinnen aus betreuenden Einrichtungen oder Obdachern).
- Der Standort der Wohnungen missfällt den Bewerbern und Bewerberinnen – vor allem, wenn er in einem anderen „Kiez“ als dem bisherigen liegt (siehe dazu auch Kap. 5.2).
- Die Wohnung selbst gefällt nicht, wobei allgemein festzustellen sei, dass die Anspruchshaltung der Wohnungssuchenden enorm gestiegen sei: „Der größte Teil der Leute will diese Wohnungen nicht.“; „Die MieterInnen kommen an und wollen die tollsten und teuersten Wohnungen haben.“; „Auch Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen sind nicht bereit, eine Wohnung mit Ofenheizung zu akzeptieren.“

Mitunter müssten fünf, sechs oder auch noch mehr Bewerber und Bewerberinnen für eine Wohnung benannt werden, die dann möglicherweise nicht einmal vermittelt werden kann. Das ablehnende Verhalten der Bewerber-Haushalte gibt den Beteiligten Anlass zu Vermutungen über die Gründe für dieses Verhalten, deren Verbleib sowie den sich daraus möglicherweise ergebenden Handlungsbedarf. Als Erklärung für die Ablehnungen komme die „schwieriger“ gewordene Klientel in Betracht (siehe dazu Kap. 3), die nicht willens oder nicht in der Lage sei, einen Vorstellungstermin beim WU zu organisieren und/oder nicht akzeptiere, dass das Wohnungsangebot über das GM die „letzte Chance“ sei, eine Wohnung im regulären Bestand zu erhalten. Hierbei stelle sich allerdings die Frage, ob „Wohnfähigkeit“ unter diesen Umständen überhaupt gegeben sein kann.

Es frage sich auch, wie ernsthaft die Wohnungsnotsituation sein kann, wenn eine Wohnung deshalb abgelehnt wird, weil sie in einem anderen Bezirk liegt oder wenn Mängel der angebotenen Wohnung nicht akzeptiert werden – d. h. ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer M-Berechtigung (bereits eingetretene Wohnungslosigkeit oder unabwendbar bevorstehender Wohnungsverlust) in jedem Fall vorliegen.

Und es sei fraglich, wie die Betreffenden ihr Wohnungsnotproblem lösen, wo sie „unterkommen“, nachdem sie ein Wohnungsangebot des GM abgelehnt haben. Als mögliche Erklärungen geben die befragten Experten und Expertinnen dahingehend an, dass das bisherige Mietverhältnis doch noch erhalten werden konnte, dass sich eine Wohnmöglichkeit bei Bekannten/Freunden oder womöglich (angesichts des entspannten Wohnungsmarkts) eine Wohnung im privaten Bestand findet, wobei bei Bewerber-Haushalten im „Betreuten Wohnen“ der freie Träger bei der Wohnungssuche behilflich ist, oder dass die Unterbringung in einer Unterkunft in Kauf genommen wird.

In Anbetracht dieser Erfahrungen wird aus dem Kreis der Experten und Expertinnen die Forderung nach einem stärkeren „Engagement“ der Bezirke bei der Wohnungsvermittlung laut. Die Bezirke müssten „mehr in die Pflicht“ genommen werden („mehr Druck machen“), indem sie das Bewerbungsverfahren stärker reglementieren („Laufzettel“). Zu erwägen dürfte in diesem Zusammenhang sicherlich auch sein, dass etliche Bewerber und Bewerberinnen möglicherweise auf mehr Unterstützung beim Bewerbungsverfahren angewiesen sind, wobei sich abzeichnet, dass freie Träger eher als Bezirke in der Lage sind, „ein engmaschigeres Netz vom Anfang bis zum Ende des Bewerbungsverfahrens zu knüpfen“ (Expertengespräche). Sofern ein Wohnungsbewerber/ eine Wohnungsbewerberin bereits in Betreuung ist, findet bspw. bei Bedarf eine Begleitung zum Vorstellungsgespräch statt, die in der Regel von den Wohnungsunternehmen positiv bewertet wird, da sie eine Gewähr für eine ausreichende Unterstützung bei der Integration bietet.

Als weiteres Ergebnis lässt sich in diesem Zusammenhang festhalten, dass – abweichend vom vertraglich vereinbarten Vermittlungsverfahren – die Bezirke „in Einzelfällen“/„in Ausnahmefällen“ (ZeKo) und Donna Castella offensichtlich häufiger direkt bei den Wohnungsunternehmen nach „passenden“ Wohnungen nachfragen, wenn sich ein dringender Wohnungsbedarf, zumeist mit spezifischen Anforderungen (z. B. große Wohnungen für Paare oder Alleinerziehende mit Kindern), nicht über die von der ZeKo angebotenen Wohnungen decken lässt. Dieses Verfahren, bei dem Wohnraum für bereits registrierte M-Berechtigte direkt akquiriert wird, ist mit der ZeKo abgestimmt. Bei erfolgreicher Vermittlung werden die fraglichen Wohnungen auf das GM angerechnet.

Abzulehnen sei es demgegenüber, wenn das vertraglich vereinbarte Vermittlungsverfahren dergestalt „unterlaufen“ werden soll, dass die Wohnungsunternehmen Bewerber und Bewerberinnen, die bei ihnen vorstellig geworden sind und denen sie eine Wohnung vermieten möchten, zum Bezirksamt „schicken“, damit diese sich zur Anrechnung der fraglichen Wohnung auf das GM eine M-Berechtigung ausstellen lassen. Auf diese Weise würden einzelne Wohnungssuchende zum Nachteil der regulär registrierten M-Berechtigten „an der Warteschlange vorbei“ bevorzugt mit Wohnraum bedient werden.

Entgegen der Absprachen unter den am GM Beteiligten komme es darüber hinaus aufgrund von „Informationsdefiziten“ in den Vermietungsabteilungen der Wohnungsunternehmen immer wieder zur Ablehnung von Bewerberhaushalten mit Mietschulden (Stichwort: Schufa-Eintrag).

Da die Bewerbungsverfahrensbestätigungen nicht immer zügig an die ZeKo geschickt werden, kann die Frist für die Benennung von Bewerbern und Bewerberinnen nicht immer eingehalten werden, so dass ein Teil der von den Wohnungsunternehmen angebotenen Wohnungen für die Vermittlung verloren geht (siehe dazu Kap. 5.1.2).

Die vertraglich vereinbarte Überleitung bei einem umzugsbedingten Wechsel des Bezirks klappt nicht immer zufriedenstellend, so dass teilweise Lücken in der Betreuung und bei den Mietzahlungen entstanden sind. Um Schwächen im Ablauf zu beseitigen, wurde der Erhebungsbogen im Zuge der letzten Vertragsänderung überarbeitet und um ein „Merkblatt/Ausfüllhilfe“ ergänzt.

Wiesbaden

Im Hinblick auf das „alte Vermittlungsverfahren“ in Wiesbaden verließ sich die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle auf die von den Regiestellen vorgenommene Gewichtung und machte den Bewerbern und Bewerberinnen mit der höchsten Priorität Wohnungsangebote aus dem Bestand an freigemeldeten Wohnungen. Auftretende Konkurrenzsituationen zwischen den einzelnen Regiestellen wurden nach Auskunft des Wohnungsamtes durch Kompromisslösungen „entschärft“, Probleme in den Begleitgremien diskutiert. Das Wohnungsamt musste bis dahin nur bei der Klientel des Übergangwohnheims „Köhlstraße“ intervenieren, weil es Vermittlungsprobleme gab.

Aufgrund der noch vergleichsweise kurzen Laufzeit des „neuen Vermittlungsverfahrens“ werden auftretende Fragen und Probleme bei den regelmäßigen Treffen des Gesprächskreises (siehe Kap. 2.2.4) erörtert. Für die Qualitätssicherung im Vermittlungsprozess ist nach wie vor die Kommune zuständig. Nach Auskunft der befragten Regiestellen stellt das neue Verfahren der eigenständigen Belegung durch die Regiestellen auf der Grundlage der zugewiesenen Kontingente eine „absolute Verbesserung“ für deren Klientel dar. Die vorgegebene Drei-Wochen-Frist der Belegung wird als „praktikabel“ angesehen, aufgrund „reiner Verfahrensgründe“ musste noch nie eine Wohnung an die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle zurückgegeben werden¹¹⁶. Sofern es zu Verzögerungen bei der Wohnungsvermittlung käme, lägen diese in der Regel auf Seiten der Wohnungsunternehmen, wobei als Gründe dafür genannt wurden, dass das über die Belegungsabsicht informierte Wohnungsunternehmen nicht fristgerecht „reagiert“ (z. B. auch aufgrund des Urlaubs des jeweiligen Sachbearbeiters im Unternehmen bedingt) oder dass die Besichtigung der Wohnung nicht erfolgen kann, weil der Vermieter nicht zu erreichen ist. In solchen Fällen sei die Verlängerung der Belegungsfrist aber „ohne Weiteres möglich“.

Die Regiestelle „Jugendhilfe“ strebt als „interne Regelung“ eine Vermittlung innerhalb von zehn Tagen an. Wenn bis dahin keine verbindliche Rückmeldung über den Vermittlungsstand vorliegt, wird nachgefragt und ggf. ein neuer Bewerber „ins Spiel gebracht“ („Bei dem geringen Kontingent darf nichts verloren gehen!“).

Ob die Regiestellen den Wohnungsunternehmen Einzel- oder Mehrfachvorschläge an Wohnungsbewerbern unterbreiten, ist ihrer jeweiligen Auffassung überlassen. So unterbreitet die Regiestelle „Straßensozialarbeit“ generell nur Einervorschläge, weil damit eine „gezielte Unterbringung“ möglich ist – auch wenn dadurch ggf. eine Verzögerung im Vermittlungsablauf auftreten kann. Das „Loser-Syndrom“ der Klienten und Klientinnen soll durch die andernfalls „vorprogrammierte Ablehnung“ nicht noch zusätzlich verstärkt werden. Während dies in den Regiestellen „Bewährungshilfe“ und „Sozialpsychiatrischer Dienst“ ähnlich gehandhabt wird, erachtet die Regiestelle „Jugendhilfe“ den Zweivorschlag als „sinnvoll im Sinne der Erziehung“. Man will dort gezielt „Konkurrenzsituationen wie auch sonst im Leben“ herstellen, die ein eigenes Engagement der Jugendlichen herausfordern. In der Regel würde einer der beiden BewerberInnen genommen werden. Wenn beide einen positiven Eindruck machen, erhält der zweite Bewerber/ die zweite Bewerberin u. U. zu einem späteren Zeitpunkt ein Wohnungsangebot vom Unternehmen.

¹¹⁶ In diesem Zusammenhang wurde der Hinweis gegeben, dass zum Zeitpunkt der Freimeldung einer Wohnung in der Regel erst die dreimonatige Kündigungsfrist einsetzt – „d. h. es bleibt Zeit für die Wiederbelegung“.

Aufgrund der verbindlichen Zuweisung der Wohnungen an die Regiestellen¹¹⁷ gelingt in der Regel die Belegung dieser Wohnungen mit der Klientel der jeweiligen Regiestelle („Wird ein Bewerber/ eine Bewerberin abgelehnt, wird der/die Nächste hingeschickt.“; „Es klappt in der Regel nicht beim ersten Bewerber/ bei der ersten Bewerberin.“). Sofern WohnungsbewerberInnen von den Unternehmen abgelehnt werden, liegen dem nach Einschätzung der befragten Experten vor allem persönliche Gründe (schlechtes Auftreten beim Vorstellungstermin) und/oder das Verschweigen einer (Miet-) Schuldenproblematik zugrunde. Dann würde der Bewerber/ die Bewerberin üblicherweise nicht von der Vermittlungsliste gestrichen werden, „rutscht aber nach hinten“. Die Wohnungswirtschaft drängt „bei Zweifel erst auf Einweisung (Probewohnen) und dann auf einen regulären Mietvertrag“. Ablehnungen würden vor allem bei schwer Suchtabhängigen erfolgen.

Die Wartezeiten der KlientInnen bis zur Vermittlung einer Wohnung lassen sich nur sehr eingeschränkt beziffern: Die Auswertungen der Regiestelle „Sozialpsychiatrie“ ergaben für den Betrachtungszeitraum 11/1992 bis 12/2000 eine durchschnittliche Wartezeit von 4,8 Monaten. Die Regiestelle „Jugendhilfe“ stellte fest, dass vormals ca. zwei Drittel ihrer Klientel innerhalb von vier Wochen vermittelt wurden, im Zuge der Kontingentregelung hätte sich diese Zeit in etwa verdoppelt. In den Regiestellen „Straßensozialarbeit“ und „Bewährungshilfe“ können keine genauen Angaben gemacht werden, es gäbe aber lange Wartelisten und Wartezeiten – besonders „schwierige“ Fälle würden vergleichsweise lange dauern.

Da sich die Klientel der Regiestellen konstruktionsbedingt in Trägerkontakt befindet, gehen die BetreuerInnen nicht unbedingt, aber häufig zum Vorstellungstermin ihrer KlientInnen mit¹¹⁸. Dies sei abhängig vom „Zustand der KlientInnen“. Im Allgemeinen würde dieses Vorgehen von den Wohnungsunternehmen begrüßt, da somit die Betreuungsperson bekannt ist und „verlässliche Absprachen“ getroffen werden können.

Dresden

In Dresden liegen ebenfalls keine statistisch verwertbaren Angaben vor, die das Vermittlungsverfahren betreffen. Das in der Arbeitsrichtlinie vereinbarte Verfahren habe sich nach Aussagen der befragten Experten und Expertinnen bewährt und wird in der Regel eingehalten. Darüber hinaus habe die Stadt im betrachteten Zeitraum noch nie von ihrem Einweisungsrecht Gebrauch gemacht. Dieser Paragraph wurde als „Notnagel für den Fall der Fälle“ („Drohinstrument“) in den Vertrag aufgenommen. Bislang konnten strittige Fälle aber im Arbeitskreis (siehe Kap. 2.2.5) geklärt werden.

Schätzungen der Abteilung Wohnen zufolge nehmen etwa 80 % der Wohnungssuchenden das erste Wohnungsangebot an. In Einzelfällen kamen auch schon zehn bis zwölf Angebote in Folge vor. Die jeweiligen Ablehnungsgründe müssen vom Bewerber/ von der Bewerberin konkret benannt werden, werden zur Kenntnis genommen und vermerkt. In der Regel würden den BewerberInnen dann neue Angebote unterbreitet und nach Kompromisslösungen gesucht. Die häufigsten Ablehnungsgründe durch die Bewerber/Bewerberinnen seien wohnungsbedingt (Wohnung zu klein, ungünstiger Wohnungsschnitt, unsanierter Standard)

¹¹⁷ Die Wohnungsunternehmen sollen bereits bei der Freimeldung begründet mitteilen, wenn sie die entsprechende Wohnung nicht an die Regiestellenklientel vermieten wollen. Daher ist zu vermuten, dass sie andernfalls die besondere Klientel der Regiestellen als MieterInnen akzeptieren.

¹¹⁸ Die Regiestelle „Jugendhilfe“ beziffert dies mit etwa 95 %. Die Regiestelle „Bewährungshilfe“ praktiziert dies jedoch nur „im Ausnahmefall“.

und/oder wohnumfeld- bzw. wohnlagebedingt (vor allem auch im Hinblick auf Umzüge in andere Stadtteile, die den Verlust der sozialen Beziehungen nach sich zögen). Nach Einschätzung der Stadtverwaltung würden die Wohnungssuchenden in diesem Zusammenhang aber „teilweise ihre Möglichkeiten überschätzen“.

Da die Stadt gegenüber den Wohnungsunternehmen ein Belegungsrecht in Form eines Benennungsrechts – nicht eines Besetzungsrechtes¹¹⁹ – wahrnimmt, werden „bis zu drei Bewerber/Bewerberinnen“ benannt, wobei die Reihenfolge wichtig sei. „Nur wenn der erste Bewerber/ die erste Bewerberin selbst ablehnt oder der Vermieter Vorbehalte sieht, soll auf den nächsten Kandidaten/ die nächste Kandidatin zurückgegriffen werden.“ Dies „sei aber Theorie“ – wenn die Stadtverwaltung anstrebt, dass „ein bestimmter wohnungssuchender Haushalt eine ganz bestimmte, besonders geeignete Wohnung erhält“ und nicht „in Konkurrenz zu anderen“ gesetzt werden soll, macht die Stadt auch Einervorschläge. „Aber auch in diesen Fällen kann es sein, dass der betreffende Bewerber/die betreffende Bewerberin die Wohnung nicht erhält“.

Die Dauer von der Registrierung als wohnungssuchend bis zur Vermittlung beläuft sich nach Schätzungen der Stadtverwaltung auf etwa einen Monat, wobei im Hinblick auf die Zielgruppe der „Obdachlosen und Gefährdeten“ in den letzten Jahren von größeren zeitlichen Verzögerungen im Vermittlungsablauf, insbesondere auch von der Verlängerung der Verweilzeiten in den Übergangwohnheimen, gesprochen wird (siehe Kap. 4.2).

Vermittlungsschwierigkeiten und Versorgungsprobleme treten vor allem bei Alkoholkranken und bei Hundebesitzern auf: Alkoholiker/Alkoholikerinnen werden in der Regel durch die Arbeitsgruppe „Mobiler Suchtdienst“ betreut und zu den Vorstellungsterminen beim Vermieter begleitet. Chronisch Mehrfachabhängige, die schon über Jahre desorganisiert sind, werden im Regelfall in betreuten Wohnformen versorgt. Der Hundebesitz wird von Seiten der Kommune als Problem eingeschätzt, weil zwar einerseits die „Funktion des Hundes“ als Ersatz für soziale Kontakte ernst genommen werde, andererseits aber der Hundebesitz in den betreuten Wohnformen nicht erlaubt ist und die Vermieter in den Plattenbaubeständen „sehr sensibel“ darauf reagieren würden. In diesen Fällen wird von städtischer Seite versucht, auf den Altbaubestand bzw. auf private Vermieter im wenig sanierten Bereich auszuweichen. Seit dem Zusammenschluss der ehemaligen drei städtischen Wohnungsbaugesellschaften zum 01.01.2004 zur WOBA Dresden sei es für die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle schwieriger geworden, bestimmte Haushalte mit Wohnraum in deren Bestand zu versorgen. Die WOBA Dresden hat der Kommune gegenüber namentlich diejenigen Haushalte benannt, die sie nicht als Mieter/Mieterinnen akzeptiert („Die nehmen wir nicht.“). Dies war vor dem Zusammenschluss weniger kritisch zu sehen, da vormalig von einem Unternehmen abgelehnte Haushalte durchaus noch in einem der anderen versorgt werden konnten – nunmehr würden die Unternehmen aber „zusammen ablehnen“. Die zunehmenden Schwierigkeiten bei der Vermittlung ließen sich (noch) nicht mit Zahlen belegen („Das sind jetzt noch keine Hunderte.“). Es gäbe auch Fälle, in denen man eine einvernehmliche Lösung erreichen könne („nochmals darüber diskutieren“).

¹¹⁹ Besetzungsrecht würde bedeuten, dass der Bewerbervorschlag der Stadt vom Wohnungsunternehmen bindend akzeptiert werden müsste. Würde die Stadt dies anstreben, wären Neuverhandlungen der Kooperationsvereinbarung nötig, worin die Wohnungsunternehmen auf „Gegenleistungen“ in Form von Garantien („Gewährleistungen“) bestehen würden.

Die befragten Experten der Wohnungswirtschaft sehen es in diesem Zusammenhang als Stärke der Kooperationsvereinbarung an, dass sie als Vermieter „ein Mitspracherecht bei der Vermietung von Wohnraum an Mietinteressenten mit besonderem Unterstützungsbedarf“ haben. Da die WOBA keine Statistiken über die Vermietung an bzw. die Ablehnung von Haushalten, welche über die KV DD mit Wohnraum versorgt werden, führt, können in diesem Zusammenhang keine Aussagen zum Umfang der erfolgten Ablehnungen getroffen werden. Die Hauptgründe für Ablehnungen von Mietinteressenten durch die Vermieterseite seien aber unregulierte Mietrückstände/Stromschulden, ein Vorsprechen des Bewerbers/ der Bewerberin im alkoholisierten Zustand oder es handele sich um ehemalige Mieter/Mieterinnen der WOBA, von denen „mietwidriges Verhalten“ bekannt ist.

6.3 Zusammenfassende Betrachtung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es in allen Untersuchungsstandorten festgelegte Vorgaben im Hinblick auf das Wohnungsvermittlungsverfahren gibt. In allen Fallbeispielen bestimmen die Wohnungsunternehmen die Wohnungen, die für eine Vermittlung an die Zielgruppen aus ihrer Sicht in Frage kommen, und haben auch „das letzte Wort“ bei der Vermietung ihres Wohnraums an die besondere Klientel der Handlungsansätze, was somit als „notwendiges Kriterium“ für das Funktionieren der Kooperationsbemühungen gewertet werden muss. Im Hinblick auf die in Berlin und Dresden festgestellten Ablehnungsgründe der Wohnungsbewerber/-bewerberinnen in Bezug auf die angebotene Wohnung sind sich die befragten Experten und Expertinnen dahingehend einig, dass die Ansprüche der betreffenden Haushalte zumindest teilweise über den zu realisierenden Möglichkeiten liegen. Ablehnungen von Seiten der Wohnungsunternehmen begründen sich vor allem mit dem persönlichen Auftreten der Wohnungssuchenden beim Vorstellungstermin sowie unregulierten (Miet-)Schuldenproblematiken. Grundsätzlich wird es von den Vermietern als positiv eingeschätzt, wenn die Haushalte zum Besichtigungstermin begleitet werden.

7 Wohnungssicherung

Um das Kooperationsziel einer dauerhaften Wohnungsversorgung zu erreichen, ist neben der Schaffung regulärer Mietverhältnisse und der Vermittlung bedarfsgerechter Wohnungen die Bereitstellung ausreichender und gut vernetzter Hilfen zum Erhalt der vermittelten Wohnungen notwendig. Dazu gehören verpflichtende Regelungen zur Betreuung bei Bedarf und Verfahrensregelungen im Umgang mit auftretenden Problemen im Mietverhältnis (Benennung von Ansprechpersonen, frühzeitige Meldung von Mietvertragsverletzungen etc.).

7.1 Verfahren bei Problemen in den Mietverhältnissen

7.1.1 Konzepte und Umsetzung

Das anzuwendende Verfahren im Hinblick auf die Meldung von Mietvertragsverstößen oder Problemen im Mietverhältnis ist nur in Berlin vertraglich fixiert, in den beiden übrigen Untersuchungsstädten bestehen diesbezüglich lediglich (unverbindliche) Absprachen.

Berlin

Seit der Einführung des Berliner KV GM sind die Wohnungsunternehmen verpflichtet, unverzüglich Probleme in den Mietverhältnissen mitzuteilen, die eine Beendigung des Mietverhältnisses begründen können¹²⁰. Für diese „Problemmeldungen“ werden ihnen von den Bezirksämtern „verbindlich zuständige Personen“ (Ansprechpartner) entweder im Bezirksamt oder bei einem freien Träger benannt, den das Bezirksamt mit dieser Aufgabe betrauen kann¹²¹. Bei Mietrückständen soll die Mitteilung – schriftlich und mit Angabe der Höhe der Mietrückstände (Beifügung eines aktuellen Auszugs des Mieterkontos) – spätestens bei einem Rückstand von zwei Monatsmieten erfolgen. Die Bezirke verpflichten sich, alle sozialhilferechtlichen Möglichkeiten einschließlich Mietkostenübernahme „im erforderlichen Umfang“ auszuschöpfen, um die Wohnung zu erhalten. Das Wohnungsunternehmen soll über die ergriffenen Maßnahmen und deren Ergebnis informiert werden. Führt die Wohnungssicherung zu keiner Lösung der Probleme im Mietverhältnis, können die Wohnungsunternehmen dem Mieter kündigen.

Die Meldepflicht galt zunächst für drei Jahre nach Bezug der Wohnung und wurde im KV GM 2000 auf zwei Jahre verkürzt (siehe Tab. 7.1).

¹²⁰ Datenschutzrechtlich ist dieses Verfahren abgesichert, da die Mieter eine entsprechende Einverständniserklärung im Zusammenhang mit dem Antrag auf M-Berechtigung abgeben. Im übrigen Wohnungsbestand der WU ist eine frühzeitige Meldung von bedrohten Mietverhältnissen (Mitteilung der fristlosen Kündigung an die wohnungssichernde Stelle) nach einer Intervention des Berliner Datenschutzbeauftragten seit 1998 nur noch dann möglich, wenn die Mieter zuvor ihr Einverständnis gegeben haben – entweder in Verbindung mit dem Abschluss des Mietvertrags (dessen Zustandekommen davon aber nicht abhängig gemacht werden darf) oder im Zusammenhang mit der aufgetretenen Mietschuldenproblematik. Da es durch die veränderte Praxis zu einem Anstieg der Klage- und Räumungsmittelungen kam (Gerull 2003, S. 209), wurde im Zuge der Beratungen zur Weiterentwicklung der „Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin und Obdachlosenrahmenplan“ (1999) seit Herbst 2003 u. a. auch überprüft, ob sich hier im Interesse der vom Wohnungsverlust bedrohten Mieter anstelle der zuvor „informell“ vereinbarten frühzeitigen Meldung eine datenschutzrechtlich abgesicherte Vorgehensweise entwickeln lässt. Das Ergebnis dieser Bemühungen wird (vorerst) vertraulich behandelt.

¹²¹ Bei den Projekten aus dem Anti-Gewalt-Bereich stieß die Einführung der Meldepflicht und der Betreuungszusage auf Kritik, da die Projekte ganz überwiegend nach dem Grundsatz arbeiten: Es ist die Entscheidung der Frau, um Hilfe nachzusuchen oder auch nicht. Nach intensiven Diskussionen wurde entschieden, dass Donna Castella sich trotz erheblicher Vorbehalte gegenüber dem neuen Verfahren weiterhin am GM beteiligt.

Nach den vertraglichen Bestimmungen des KV GM 1993 meldeten die Wohnungsunternehmen auftretende Probleme im Mietverhältnis noch an die ZeKo, die diese dann an die Bezirke weiterleitete. Da diese Regelung jedoch umständlich und mit einer erheblichen Arbeitsbelastung der ZeKo verbunden war, wurde im KV GM 2000 die direkte Meldung der Wohnungsunternehmen an die Bezirke eingeführt. Die Bezirke wiederum sollten die ZeKo über die eingegangenen Problemmeldungen für Dokumentationszwecke informieren, was aber nicht zuverlässig geschehen war. Deshalb ist diese Verpflichtung im KV GM 2003 entfallen – mit der Folge, dass seither keine zentrale Erfassung der Problemmeldungen mehr stattfindet.

Tab. 7.1: Berlin: Meldung und Verfahren bei Mietvertragsverletzungen gemäß Kooperationsvertrag

Fassung KV GM	Meldung von Mietvertragsverletzungen durch die Wohnungsunternehmen ...
KV GM 1993	<ul style="list-style-type: none"> - in den ersten 3 Jahren nach Bezug der WE - an die ZeKo - unverzüglich; bei Mietrückständen spätestens bei einem Rückstand von zwei Monatsmieten - ZeKo meldet weiter an die Bezirke - Bezirke ergreifen die notwendigen Maßnahmen zum Wohnungserhalt - ZeKo fragt Ergebnisse ab - ZeKo meldet Ergebnisse an die WU
KV GM 2000	<ul style="list-style-type: none"> - in den ersten 2 Jahren nach Bezug der WE - an die Bezirke - unverzüglich; bei Mietrückständen spätestens bei einem Rückstand von zwei Monatsmieten - Bezirke sollen die ZeKo über die eingegangenen Problemmeldungen, die ergriffenen Maßnahmen und das Ergebnis informieren (was aber nur unzureichend geschehen ist)
KV GM 2003	<ul style="list-style-type: none"> - in den ersten 2 Jahren nach Bezug der WE - an die Bezirke - unverzüglich; bei Mietrückständen spätestens bei einem Rückstand von zwei Monatsmieten - Information der Bezirke an die ZeKo ist entfallen, demnach gibt es auch keine zentrale Erfassung von Problemmeldungen mehr

Wiesbaden

In Wiesbaden besteht keine Meldepflicht der kooperierenden Wohnungsunternehmen bezüglich auftretender Probleme im Mietverhältnis. Nach Auskunft der befragten Expertinnen und Experten geben die Regiestellen aber für die Nachbetreuung zuständige Ansprechpersonen bekannt, an die sich die Wohnungsunternehmen im Problemfall wenden können. Diese Ansprechpersonen werden entweder innerhalb der Regiestelle oder bei Trägerverbänden (Regiestelle „Jugendhilfe“) in der „abgebenden“ Einrichtung benannt.

Die Fachstelle (AG Wohnungsnothilfe des Wohnungsamtes) wird im Rahmen der Prävention erst ab dem Vorliegen einer Räumungsklage zuständig. Zu ihren Aufgaben zählt die Prüfung der bekannt gewordenen Räumungsklagen im Hinblick auf die Regulierung akuter Wohnungsnotfallsituationen und ggf. die Gewährung von Hilfen zum Erhalt des gefährdeten Mietverhältnisses (Entscheidung über Mietschuldübernahme nach BSHG).

Dresden

Wie in Wiesbaden sind auch die kooperierenden Wohnungsunternehmen in Dresden nicht zu einer frühzeitigen Meldung von auftretenden Problemen im Mietverhältnis verpflichtet und wird die Kommune erst ab der Anhängigkeit einer Räumungsklage zuständig. Im Vorfeld einer Räumungsklage auftretende Schwierigkeiten fallen daher zuallererst in den Aufgabenbereich der sozialarbeiterisch Tätigen im Wohnungsunternehmen, die u. a. Einsicht in die laufenden Mietzahlungen haben und denen sämtliche vermietetseitige Kündigungen mitgeteilt werden.

In der WOBA Dresden sind Sozialarbeiterinnen beschäftigt, deren Arbeitsschwerpunkte sich wie folgt definieren:

- Beratung bzw. Betreuung von Mietschuldnern bezüglich der Sicherung der laufenden Mieteinzahlung und der Schuldenregulierung
- Vermittlung von externen Hilfs- und Betreuungsangeboten bei Bedarf
- Unterstützung der Kundenbetreuer bei Mieterkonflikten und
- Klärung von Sachverhalten im Hinblick auf mietwidriges Verhalten.

Bei auftretenden Problemen im Mietverhältnis erfolgt in der Regel eine erste Klärung im Unternehmen. Ein Kontakt zum kommunalen Sozialen Dienst bzw. freien Trägern wird immer dann aufgenommen, wenn aufgrund der besonderen Problemlage eine unternehmensseitige Beratung/Betreuung als nicht (mehr) ausreichend eingeschätzt wird. Ab der Anhängigkeit einer Räumungsklage stimmt sich das Wohnungsunternehmen mit dem kommunalen Sozialen Dienst über Vorgehensweisen und Maßnahmen der Wohnraumerhaltung ab.

7.1.2 Erfahrungen und Ergebnisse

Aufgrund der fehlenden verbindlichen Regelungen zur frühzeitigen Meldung von Problemen im Mietverhältnis in den Fallstudienstandorten Wiesbaden und Dresden, wo die jeweilige Kommune generell erst mit dem Vorliegen einer Räumungsklage zuständig wird, konnte diesbezüglich keine umfassende Datenanalyse, sondern größtenteils nur eine Einschätzung der befragten Experten erfolgen. In Berlin war dagegen eine ganze Reihe von Auswertungen möglich, die im Folgenden dargestellt werden.

Berlin

Vorbemerkend muss hinzugefügt werden, dass die ZeKo Berlin seit 1994 alle ihr bekannt gewordenen Problemmeldungen – unabhängig davon, ob bei der Erstmeldung die Dreijahresfrist (bis einschl. 1999) bzw. Zweijahresfrist (ab 2000) schon verstrichen war – edv-mäßig erfasst hat. Diese Problemmeldungen konnten den betreffenden Haushalten sowie deren Einzugsjahr im Zuge der Datenanalyse zugeordnet werden. Da aber ab dem Jahr 2000 Probleme von den Wohnungsunternehmen nicht mehr direkt an die ZeKo, sondern an die Bezirke gemeldet wurden, die der ZeKo darüber nur unzureichend Mitteilung machten, sind die Zahlen ab diesem Jahr unzuverlässig. Aus diesem Grund wird nachfolgend nur der Zeitraum 1994 bis 1999 betrachtet.

Bei der Bewertung der Ergebnisse ist ferner zu berücksichtigen, dass die Aussagefähigkeit der Angaben zu den Problemmeldungen eingeschränkt ist:

- Da das GM nicht in allen Vermietungsabteilungen der Wohnungsunternehmen hinreichend bekannt ist, melden etliche Unternehmen keine Mietvertragsverletzungen. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Zahl der tatsächlichen Mietvertragsverletzungen höher ist als die Zahl der gemeldeten. Für das Verhältnis der gemeldeten und tatsächlichen Mietvertragsverletzungen konnten die befragten Experten und Expertinnen allerdings keine Anhaltspunkte benennen.
- Die Meldepflicht war im betrachteten Zeitraum zeitlich beschränkt auf drei Jahre – mit Ausnahme der Mieterhaushalte, die „durchgehende Mieterückstände“ aufweisen. Zwar lassen sich so Aussagen über gemeldete Probleme in diesem Zeitrahmen vornehmen, nicht aber über die Entwicklung der Mietverhältnisse nach Ablauf dieser Frist.

Wie die Tab. 7.2 zum Umfang der erfolgten Problemmeldungen zeigt, wurden im Betrachtungszeitraum für 2.315 über das GM vermittelte Haushalte (= 32 %) Probleme im Mietverhältnis gemeldet.

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass der Anteil von Haushalten mit Problemmeldungen von 1994 auf 1995 stark rückläufig war (von 35 auf 27 %) und sich dann in den darauf folgenden Jahren bei 31 bzw. 32 % einpendelte. Von 1998 auf 1999 gab es – bei insgesamt stark rückläufigen Vermittlungszahlen und dementsprechend rückläufigen absoluten Zahlen von Haushalten mit Problemmeldungen – einen Anstieg des Anteils, der möglicherweise mit der „schwieriger“ werdenden Klientel erklärt werden kann.

Über die weitere Entwicklung nach 1999 können zwar keine statistischen Aussagen getroffen werden, aber nach dem Eindruck der befragten Expertinnen und Experten „werden die Mietschuldner mehr“, was gleichermaßen für die GM-Mieter und die Mieter/Mieterinnen im übrigen Bestand der Wohnungsunternehmen zuträfe.

Tab. 7.2: Berlin: Mieterhaushalte mit Problemmeldungen 1994 bis 1999 (Zeilenprozente)

Einzugsjahr	im jeweiligen Jahr über das GM versorgte Haushalte	darunter			
		mit gemeldeten Problemen		ohne gemeldete Probleme	
		absolut	in %	absolut	in %
1994	1.614	559	34,6	1.055	65,4
1995	1.505	403	26,8	1.102	73,2
1996	1.560	488	31,3	1.072	68,7
1997	1.197	374	31,2	823	68,8
1998	933	299	32,0	634	68,0
1999	479	192	40,1	287	59,9
gesamt	7.288	2.315	31,8	4.973	68,2

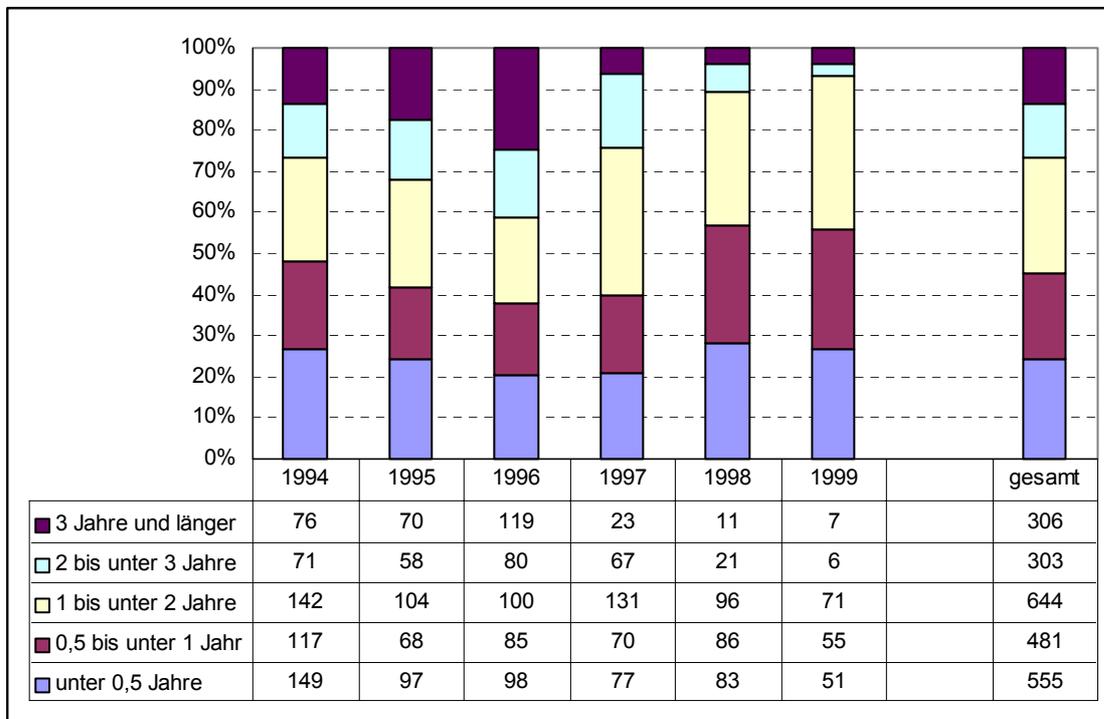
Der Umfang von Problemmeldungen im GM lässt sich nicht mit den Mietvertragsverletzungen im sonstigen Bestand der kooperierenden WU vergleichen, da vom Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. (BBU) keine Statistiken über den Anteil von Mieterhaushalten mit Mietvertragsverletzungen im Bestand der kommunalen Wohnungsunternehmen in Berlin geführt werden. Im Frühjahr 2001 wurde dieser Anteil mit „ca. 10 %“ beziffert (Protokoll der 1. Sitzung des Steuerungsausschusses vom 20.03.01). Regelmäßig erhoben wird nur die Summe der Mietschulden.¹²²

¹²² 2001 beliefen sich die Mietschulden nach Angaben des BBU bei den städtischen WU in Berlin insgesamt auf 113.782 Mio. € (durchschnittliche Mietschulden pro WE 271 €), im Jahr 2002 auf 118.728 Mio. Euro (durchschnittliche Mietschulden pro WE 295 €).

Für die im Betrachtungszeitraum über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalte erfolgte die erste Problemmeldung zu 86 % innerhalb von drei Jahren nach dem Bezug der Wohnung (siehe Abb. 7.1), d. h. innerhalb des Zeitraums, für den die Meldepflicht der Wohnungsunternehmen vertraglich vereinbart wurde, wobei geringe Schwankungen in den einzelnen Programmjahren auftraten (niedrigster Prozentwert 1996 mit 74 %, höchste Prozentwerte 1998 und 1999 mit 96 bzw. 95 %).

Für 13 % der Haushalte wurden erstmals Probleme gemeldet, nachdem die 3-jährige Meldepflicht der Wohnungsunternehmen nicht mehr bestand und demnach auch keine Kostenerstattung mehr geltend gemacht werden konnte.¹²³ Der Anteil der Erstmeldungen, die später als drei Jahre nach Einzug erfolgten, hat sich – abgesehen von einem „Einbruch“ im Jahre 1996 – mit der Zeit verringert, woraus zu schließen ist, dass die vertraglichen Vereinbarungen des GM bei den Wohnungsunternehmen immer bekannter wurden.

Abb. 7.1: Berlin: Dauer des Mietverhältnisses zum Zeitpunkt der ersten Problemmeldung 1994 bis 1999



Wie Abb. 7.1 ferner zeigt, verteilen sich die insgesamt erfolgten Problemmeldungen nicht gleichmäßig auf die ersten drei Jahre nach dem Bezug der Wohnung: Die meisten Erstmeldungen erfolgten bereits innerhalb des ersten Jahres nach Bezug (45 %), der Rest anteilmäßig abgestuft im zweiten (28 %) bzw. dritten Jahr nach Bezug (13 %).

Die Problemmeldungen im ersten Jahr nach Bezug resultieren häufig aus Überleitungsproblemen bei einem Bezirkswechsel, was sich auch daran zeigt, dass bei knapp einem Viertel der Fälle (24 %) Probleme schon im ersten Halbjahr nach dem Einzug gemeldet wurden. Möglicherweise waren hier auch die Hilfestellungen bei der Integration in die neue Wohnsituation in vielen Fällen nicht ausreichend.

¹²³ 26 Fälle (= 1 %) waren nicht auswertbar, weil Mietvertragsdatum und/oder Meldedatum fehlerhaft erfasst oder nicht vorhanden waren

Betrachtet man die Fälle mit Problemmeldungen entsprechend der jeweiligen Anzahl der gemeldeten Probleme (siehe Tab. 7.3) wird deutlich, dass für die Mehrzahl der Haushalte jeweils nur ein Problem angegeben wurde (83 %). Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, dass – entsprechend der Zielgruppendefinition des Geschützten Marktsegments – alle darüber versorgten Haushalte bereits schon (mindestens) einmal ein Wohnungsnotfall waren, so dass es sich streng genommen um ein wiederholt aufgetretenes Problem in der Mieterbiographie handelte.

Für 17 % der Haushalte wurden zwei und mehr Probleme gemeldet, wobei es sich überwiegend (zu 84 %) „nur“ um zwei Problemmeldungen und zu 16 % (64 Fälle) um drei und mehr Probleme handelte. Insbesondere bei wiederholten Problemmeldungen kommt es zu einer Gefährdung des Mietverhältnisses (s. u.).

Tab. 7.3: Berlin: Haushalte mit Problemmeldungen nach der Zahl der Problemmeldungen 1994 bis 1999 (Zeilenprozente)

Einzugsjahr	Haushalte mit Problemmeldungen gesamt	Haushalte mit einer Problemmeldung		Haushalte mit zwei und mehr Problemmeldungen	
		abs.	in %	abs.	in %
1994	559	448	80,1	111	19,9
1995	403	332	82,4	71	17,6
1996	488	409	83,8	79	16,2
1997	374	307	82,1	67	17,9
1998	299	246	82,3	53	17,7
1999	192	181	94,3	11	5,7
gesamt	2.315	1.923	83,1	392	16,9

Die Anteile der Haushalte mit Einmalmeldung bzw. wiederholten Meldungen waren in den Einzugsjahren 1994 bis 1998 relativ konstant. Bei den im Jahr 1999 eingezogenen Haushalten nahm der Anteil von Haushalten mit wiederholten Problemmeldungen deutlich ab, was vermutlich damit zusammenhängt, dass eventuelle weitere Probleme ab dem Jahr 2000 nicht mehr zuverlässig gemeldet wurden.

In der Mehrzahl handelt es sich bei den gemeldeten Problemen um Mietrückstände¹²⁴ – überwiegend in (noch) bestehenden Mietverhältnissen (88 % aller Meldungen), zu einem geringen Teil auch in Mietverhältnissen, die trotz abgeschlossenem Mietvertrag nicht zustande kamen bzw. durch den Tod des Mieters/der Mieterin endeten (1 %).

Gemeldete Ruhestörungen hatten mit knapp 5 % nur einen geringen Anteil. Zum Teil wurden Ruhestörungen zwar auch wiederholt für dieselben Haushalte angegeben, dennoch stellen „Störerhaushalte“ eine Minderheit dar.

Insgesamt 4 % der Problemmeldungen wurden der Kategorie „sonstige Probleme“ zugeordnet. Dabei handelt es sich überwiegend um Probleme nicht-finanzieller Art wie Verstöße gegen die Hausordnung, vertragswidriger Gebrauch der Wohnung, Überforderung mit dem eigenständigen Wohnen etc..

Somit beliefen sich 9 % der Meldungen auf verhaltensbedingte, nicht finanzielle Probleme.

¹²⁴ darunter auch einige Fälle mit fehlender Kautions

Tab. 7.4: Berlin: Problemmeldungen nach Art des Problems 1994 bis 1999 (Zeilenprozente)

Einzugs- jahr	Prob- lem- mel- dun- gen gesamt	Mietverhältnis zum Zeitpunkt der Meldung...								keine Angabe zur Art des Problems	
		(noch) bestehend						nicht (mehr) be- stehend			
		Mietrückstände*		Ruhestörung		sonst. Prob.		Mietrückstände**		abs.	in %
		abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %		
1994	700	584	83,4	55	7,9	32	4,6	8	1,1	21	3,0
1995	485	426	87,8	20	4,1	25	5,2	5	1,0	9	1,9
1996	578	512	88,6	19	3,3	26	4,5	2	0,3	19	3,3
1997	455	411	90,3	16	3,5	13	2,9	2	0,4	13	2,9
1998	369	327	88,6	17	4,6	12	3,3	7	1,9	6	1,6
1999	204	196	96,1	4	2,0	1	0,5	-	-	3	1,5
gesamt	2.791	2.456	88,0	131	4,7	109	3,9	24	0,9	71	2,5

* darunter auch einige Fälle mit fehlender Kautio

** Wohnung trotz Mietvertrag nicht bezogen, Tod des Mieters

Wegen des hohen Anteils von Problemmeldungen aufgrund von Mietrückständen ist davon auszugehen, dass es sich auch in der Betrachtung der Haushalte ganz überwiegend um Mieter/Mieterinnen handeln muss, für die ausschließlich Mietschulden gemeldet wurden – seien diese nun einmal, zweimal oder auch öfter gemeldet worden. Mit der Zahl der Problemmeldungen pro Mieterhaushalt steigt jedoch der Anteil von Haushalten mit einem „Problemmix“ aus gemeldeten finanziellen und nicht-finanziellen Problemen.

Aus den Angaben der Wohnungsunternehmen ließ sich auch eine Zuordnung nach den entstandenen Kosten vornehmen. Ausgewertet wurden dazu alle Kosten, die für das letzte gemeldete Problem pro Mieterhaushalt, sofern dieses Kosten verursacht hatte, angegeben wurden. Dabei handelte es sich überwiegend um Mietrückstände, die mit etwaigen weiteren entstandenen Kosten wie Sachschäden, Gerichtskosten usw. aufsummiert worden waren. Da nicht in jedem Fall Daten vorlagen, konnten nur die Angaben von 75 % der Haushalte mit Problemmeldungen¹²⁵ in die Auswertung einbezogen werden (siehe Tab. 7.5).

Tab. 7.5: Berlin: Haushalte mit Problemmeldungen nach entstandenen Kosten 1994 bis 1999 (Zeilenprozente)

Einzugs- jahr	Haushal- te ge- samt	Gesamtkosten im Bereich							
		bis 500 €		> 500 bis 1.000 €		> 1.000 bis 2.500 €		> 2.500 €	
		abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
1994	381	112	29,4	94	24,7	93	24,4	82	21,5
1995	284	73	25,7	75	26,4	70	24,6	66	23,2
1996	362	98	27,1	90	24,9	82	22,7	92	25,4
1997	289	69	23,9	71	24,6	59	20,4	90	31,1
1998	241	61	25,3	63	26,1	57	23,7	60	24,9
1999	178	48	27,0	53	29,8	44	24,7	33	18,5
gesamt	1.735	461	26,6	446	25,7	405	23,3	423	24,4

Erwartungsgemäß variiert der Umfang der gemeldeten Kosten: In etwas mehr als der Hälfte der Fälle sind Kosten bis 1.000 € entstanden, wobei auch „Bagatelldfälle“ inbegriffen sind.¹²⁶ Bei einem Viertel der betrachteten Haushalte beliefen sich die ausstehenden Kosten auf

¹²⁵ 1.735 der 2.315 erfassten Haushalte mit Problemmeldungen

¹²⁶ Nach Auskunft der ZeKo gibt es keine Untergrenze für die Meldung von Mietrückständen.

mehr als 2.500 €, wobei in 9 % der Fälle Forderungen von mehr als 5.000 € gemeldet wurden.

Schließlich konnte anhand der von den Wohnungsunternehmen gemeldeten Daten noch ermittelt werden, welchen Status das entsprechende Mietverhältnis bei der letzten Problemmeldung hatte (siehe Tab. 7.6). In diese Auswertung konnten 45 % der Haushalte mit Problemmeldungen¹²⁷ im Betrachtungszeitraum einbezogen werden. In den übrigen Fällen lagen der Zeko keine Angaben zum Ergebnis vor.

Tab. 7.6: Berlin: Stand des Mietverhältnisses bei der letzten Problemmeldung 1994 bis 1999 (Zeilenprozente)

Einzugsjahr	Haushalte gesamt	(vorerst) Wohnungserhalt				(unfreiwilliger) Wohnungsverlust				Beendigung des Mietverhältnisses auf andere Weise			
		Verbleib in der Wohnung		Kündigung durch Vermieter		Einreichung Räumungsklage		Flucht/ verschwunden		Kündigung durch Mieter		verstorben	
		abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
1994	221	83	37,6	57	25,8	45	20,4	11	5,0	19	8,6	6	2,7
1995	154	51	33,1	40	26,0	38	24,7	5	3,2	14	9,1	6	3,9
1996	216	68	31,5	63	29,2	49	22,7	11	5,1	20	9,3	5	2,3
1997	207	68	32,9	45	21,7	73	35,3	10	4,8	11	5,3	-	-
1998	165	64	38,8	44	26,7	37	22,4	6	3,6	11	6,7	3	1,8
1999	88	36	40,9	32	36,4	13	14,8	3	3,4	4	4,5	-	-
Σ	1.051	370	35,2	281	26,7	255	24,3	46	4,4	79	7,5	20	1,9

Bei etwas mehr als einem Drittel der betrachteten Fälle (35 %) wurde im Zusammenhang mit der letzten Problemmeldung der Verbleib in der Wohnung angegeben. Dies kann z. B. bedeuten, dass eine Ratenzahlung mit dem Mieter/der Mieterin vereinbart oder eine Entschuldung nach §15a BSHG in die Wege geleitet wurde und die Mietrückstände somit „auf Null“ gesetzt wurden. Damit ist jedoch noch nichts über den weiteren Verlauf des Mietverhältnisses ausgesagt, in dem es durchaus wieder zu Problemen gekommen sein kann, die das Mietverhältnis gefährdet und u. U. zu dessen Beendigung geführt haben können.

In 27 % der Fälle hatte der Vermieter zum Zeitpunkt der letzten Problemmeldung bereits die Kündigung ausgesprochen, so dass das Mietverhältnis in jedem Fall als ernsthaft gefährdet angesehen werden muss. Gleichwohl kann es aber sein, dass die Kündigung noch abgewendet werden kann, wenn die Mietschulden innerhalb von zwei Monaten („Heilungsfrist“) beglichen werden – etwa nach § 15 a BSHG. Deshalb lässt sich auch hier nicht sagen, ob die Wohnung trotz Kündigung erhalten werden konnte und ob im positiven Fall zu einem späteren Zeitpunkt erneut Probleme auftraten, die das Mietverhältnis gefährdeten und u. U. zu dessen Beendigung geführt haben.

In 24 % der Fälle hatten die Wohnungsunternehmen bereits eine Räumungsklage eingereicht. Zumeist war es hier seit Bezug der Wohnung wiederholt zu Mietrückständen oder auch anderen Mietvertragsverletzungen gekommen, so dass die Klageeinreichung in der Regel am Ende einer längeren Auseinandersetzung mit dem betreffenden Mieter/der betreffenden Mieterin stand. In den allermeisten Fällen führt die Einreichung einer Räumungsklage zum Verlust der Wohnung, da in der Regel vorher bereits alle Möglichkeiten zum Erhalt der

¹²⁷ 1.051 der 2.315 erfassten Haushalte mit Problemmeldungen

Wohnung erfolglos ausgeschöpft wurden. Nur in sehr wenigen Fällen gibt es mitunter noch eine Lösung durch eine Mietschuldenübernahme. Die ZeKo erfährt von vollzogenen Räumungen nur, wenn die Wohnungsunternehmen Kostenerstattungen beantragen, was aber nicht von allen Unternehmen in Anspruch genommen wird (siehe dazu Kap. 8).

Der Wohnungsverlust war in 4 % der Fälle definitiv auch dann eingetreten, wenn Mieter/ Mieterinnen verschwunden waren bzw. die Wohnung fluchtartig verlassen hatten, um sich den Konsequenzen des Scheiterns zu entziehen.

Ein Vergleich des hier ermittelten Anteils von (wahrscheinlichen) Wohnungsverlusten im GM mit Räumungen im sonstigen Bestand der kooperierenden Wohnungsunternehmen lässt sich nicht herstellen, weil der Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. (BBU) keine Statistik über Räumungen bei den kommunalen Wohnungsunternehmen führt.

Kündigungen von Seiten des Mieters/der Mieterin (8 %) bzw. der Tod des Mieters/der Mieterin (2 %) begründeten in den übrigen Fällen die Beendigung des Mietverhältnisses, wobei Mietzahlungen offen (geblieben) waren.

Zusammenfassend hat die Auswertung des im Zusammenhang mit den Problemmeldungen vorhandenen Datenbestands in Berlin zu folgenden Ergebnissen geführt, die in der Tab. 7.7 noch einmal überblicksartig zusammengestellt sind.

Tab. 7.7: Berlin: Die Ergebnisse zu den Problemmeldungen 1994 bis 1999 im Überblick

Merkmal	Ergebnis
Mieter-Haushalte mit gemeldeten Problemen ohne gemeldete Probleme (Bezugsgröße: 1994 bis 1999 über das GM mit Wohnraum versorgte Haushalte insgesamt = 100 %)	32 % 68 %
Zeitpunkt der ersten Problemmeldung (Bezugsgröße: Haushalte mit Problemmeldungen innerhalb der ersten 3 Jahre nach Einzug = 100 %) ¹²⁸	... innerhalb der ersten 3 Jahre nach Einzug: 28 % im ersten halben Jahr 52 % im ersten Jahr
Einmalige Problemmeldung wiederholte Meldung (Bezugsgröße: Haushalte mit Problemmeldungen insgesamt = 100 %)	83 % 17 %, darunter 84 % mit 2 Problemmeldungen 16 % mit mehr als 2 Problemmeldungen
Art der gemeldeten Probleme (Bezugsgröße: alle der ZeKo gemeldeten Probleme = 100 %)	88 % Mietrückstände 5 % Ruhestörung 4 % Probleme vorwiegend nicht-finanzieller Art (Verstöße gegen die Hausordnung, vertragswidriger Gebrauch der Wohnung, Überforderung mit dem eigenständigen Wohnen etc.)

¹²⁸ Im Unterschied zur Abb. 7.1 werden hier nur die Problemmeldungen innerhalb der ersten drei Jahre als Grundgesamtheit zugrunde gelegt, da nur für diesen Zeitraum die Betreuungsverpflichtung griff.

Merkmal	Ergebnis
Entstandene Kosten bei der letzten Problemmeldung (Bezugsgröße: Haushalte mit Problemmeldungen und Angaben zu den Kosten bei der letzten Problemmeldung = 100 %)	52 % bis 1.000 € 48 % 1000 € und mehr (in Einzelfällen bis über 10.000 €)
Stand des Mietverhältnisses bei der letzten Problemmeldung (Bezugsgröße: Haushalte mit Problemmeldungen und Angaben zu „Endergebnis“ bei der letzten Problemmeldung = 100 %)	35 % Verbleib in der Wohnung 27 % Kündigung durch Vermieter ausgesprochen 24 % Räumungsklage eingereicht 4 % Flucht des Mieters/verschwunden 10 % Kündigung durch den Mieter / Tod des Mieters (offene Mietzahlungen)

Wiesbaden

In Wiesbaden berichteten die befragten Expertinnen und Experten von einer „geringen Misserfolgsquote“ nach der Vermittlung einer Wohnung. Eine Kurzauswertung der Regiestelle „Sozialpsychiatrischer Dienst“ für den Dreijahreszeitraum 2000 bis 2002 ergab, dass von den insgesamt 124 erfolgten Wohnungsvermittlungen nur vier in der Folge wieder scheiterten. In weiteren sechs Fällen traten mietvertragsgefährdende Probleme auf, die im betrachteten Zeitraum jedoch (noch) nicht zu einem Wohnungsverlust führten. Die Regiestelle „Straßensozialarbeit“ beziffert den Anteil an erneut gescheiterten Mietverhältnissen mit „pauschal weniger als 10 %“. Die Regiestelle „Jugendhilfe“ schätzt den Anteil an Problemmeldungen auf 5 bis 10 % der Vermittlungen eines Jahres, wobei hierunter auch „kleinere Probleme“ fielen, die nicht zwingend zu einer Gefährdung des Mietverhältnisses führen würden. Wohnungskündigungen und Räumungen hätten insgesamt nur einen Anteil von 1 bis 2 % an den jährlichen Vermittlungen („Katastrophenfälle“). Laut der zuletzt im Jahr 2001 durchgeführten Langzeitbeobachtung für die Vermittlungsjahre 1996 und 1997 lebten noch 44 % der über diese Regiestelle mit Wohnraum versorgten Jugendlichen in der vermittelten Wohnung, was angesichts der besonderen Spezifik der durchweg jugendlichen Klientel als „beachtlich“ eingeschätzt wird. Nach Auskunft der Regiestelle „Bewährungshilfe“ „läuft es in der Mehrzahl der Fälle nach der Vermittlung gut“.

Nach Aussage der Wohnungswirtschaft handelt es sich bei auftretenden Problemen im Mietverhältnis zum überwiegenden Teil um Mietzahlungsprobleme. Das kommunale Wohnungsunternehmen teilt in diesem Zusammenhang sämtliche Wohnungskündigungen der Fachstelle mit.

Übereinstimmend äußerten die befragten Regiestellen, dass die nach Möglichkeit frühzeitige Problemmeldung bei den meisten Vermietern „gut eingespielt“ sei. In der Regel würden sich die Wohnungsunternehmen an die bekannten Ansprechpersonen wenden. Schwierigkeiten gäbe es nur in den Fällen, wenn die Wohnungsunternehmen keine diesbezüglichen Vermerke in der Mieterdatei vornehmen würden.

Im Rahmen der allgemeinen kommunalen Präventionsarbeit gibt es von Seiten der Kommune im Vorfeld einer Räumungsklage kein abgesprochenes Meldeverfahren, damit Mietvertragsverletzungen den zuständigen kommunalen Stellen möglichst frühzeitig bekannt werden. Diese Untersuchung wird aber als „impulsgebend“ eingeschätzt, in den Begleitgremien über die Einrichtung eines „Frühwarnsystem“ zu diskutieren.

Dresden

In Dresden erfolgt innerhalb des Wohnungsunternehmens ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den SozialarbeiterInnen und den Grundstücksverwaltern – z. B. über das Ausbleiben von Mietzahlungen, Hinweisen von Mitmietern über Ruhestörungen oder beobachtbare „Verwahrlosungstendenzen“. Auftretende Probleme im Mietverhältnis sind nach Auskunft der befragten Experten und Expertinnen dabei vor allem Mietzahlungsprobleme. Bei den über den Kooperationsvertrag versorgten Haushalten kommt es nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen im Wohnungsunternehmen über einen längeren Zeitraum betrachtet wesentlich häufiger zu einer (erneuten) Verschuldung (Mietrückstände und/oder Nachforderungen der Betriebskosten) als in der übrigen Mieterschaft. Es liegen jedoch keine statistischen Auswertungen über die Häufigkeit des Scheiterns von Mietverhältnissen der ehemals „Obdachlosen und Gefährdeten“ vor.

Anhaltspunkte im Hinblick auf die Mietschuldenproblematik der vermittelten Haushalte und das ggf. erneute Scheitern der Mietverhältnisse liefert die Analyse der Vermittlungsjahrgänge 2001 und 2002 der genannten Teilgruppe. Bei der Interpretation der Angaben zur Mietschuldenproblematik sind aber folgende Einschränkungen zu berücksichtigen:

- Offene Mietschulden werden in Dresden nicht explizit statistisch erfasst – weder solche aus dem vorhergehenden gescheiterten Mietverhältnis noch im neu geschaffenen Mietverhältnis nach der Vermittlung einer Wohnung über die KV DD. Aufgelaufene Mietschulden lassen sich lediglich aus den Angaben zu den Ursachen/Anlässen einer Wohnungsnotfallsituation und zu den vereinbarten Ratenzahlungsvereinbarungen sowie Mietschuldenübernahmen im Hinblick auf das vorhergehende Mietverhältnis „konstruieren“. Da die Kommune im Regelfall erst mit dem Vorliegen einer Räumungsklage zuständig wird, werden dabei im Vorfeld auftretende Probleme finanzieller Art nicht zuverlässig ermittelt. Nach Expertenaussage sind Mietschulden aber in 99 % der Fälle ausschlaggebend für den Eintritt einer Wohnungsnotfallsituation.
- Der hier eruierte Umfang der Mietschuldenproblematik bezieht sich daher auf den Zeitpunkt vor der Vermittlung der Wohnung. Streng genommen handelt es sich somit um eine weitere „besondere Problembelastung“ der vermittelten Haushalte (siehe Kap. 3.3.2). Da aber die Mietschulden aus vorhergehenden Mietverhältnissen das aktuell bestehende belasten können, soll die Mietschuldenthematik der besseren Systematik wegen hier behandelt werden.

Betrachtet man die Ursachen für den Wohnungsverlust unter dem Gesichtspunkt der Mietschulden (siehe Tab. 3.9) , zeigt sich, dass die Räumung wegen Mietschulden (auch im Zusammenhang mit anderen Problemen) in 115 Fällen (37,9 %) (mit)ursächlich für die Wohnungsnotfallsituation war. Unter Hinzuziehung der Kündigung von Seiten des Vermieters (29 Fälle) und der anhängigen Räumungsklagen (65 Fälle)¹²⁹, wo erfahrungsgemäß ebenfalls häufig ein finanzieller Hintergrund zu vermuten ist, dürfte sich der Anteil von Haushalten mit einem Mietschuldenproblem um bis zu 31,1% weiter erhöhen.

Ein deutlicher Hinweis auf offene Mietzahlungen aus dem vorherigen Mietverhältnis findet sich auch in den datenmäßig erfassten Ratenzahlungsvereinbarungen mit dem Vermieter/

¹²⁹ In beiden Fällen ebenfalls unter Einbeziehung der Mehrfachnennungen.

der Vermieterin. In 106 Fällen (35 %) wurde eine Ratenzahlungsvereinbarung zur Tilgung der Mietschulden aus dem vorherigen Mietverhältnis mit dem Vermieter/der Vermieterin vereinbart. Eine deutliche Häufung solcher Vereinbarungen findet sich erwartungsgemäß bei denjenigen Haushalten, die wegen Mietschulden (auch im Zusammenhang mit anderen Problemen) geräumt wurden. Die Vermutung, dass Mietschulden auch bei Kündigungen von Seiten des Vermieters und anhängigen Räumungsklagen eine Rolle spielten, wird anhand der Tabelle 7.8 bestätigt, die zeigt, dass 38 % bzw. 37 % der betreffenden Haushalte eine Ratenzahlung für offene Mietschulden vereinbart hatten.

Tab. 7.8: Dresden: Ratenzahlungsvereinbarung mit dem Vermieter nach der Ursache für die Wohnungsnotsituation

Ursache für die Wohnungsnotsituation	Ratenzahlung vereinbart		keine Ratenzahlung vereinbart	
	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
Kündigung durch den Vermieter/die Vermieterin	10	38,5	16	61,5
Räumungsklage	23	37,1	39	62,9
Räumung wegen Mietschulden	54	62,1	33	37,9
Räumung wegen anderer Probleme	-	-	3	100
Räumung wegen Mietschulden und anderer Probleme	12	57,1	9	42,9
Selbstkündigung	-	-	6	100
Trennung der Paarbeziehung	1	3,2	30	96,8
Auszug bei Bekannten/WG	1	7,1	13	92,9
Auszug bei Eltern	1	4,0	24	96,0
Haft	4	16,7	20	83,3
Heimunterbringung	-	-	3	100
sonstiges	-	-	1	100
Haushalte gesamt	106	35,0	197	65,0

Weitere Berechnungen haben ergeben, dass sich die Vereinbarung einer Ratenzahlung proportional zum Schweregrad der Wohnungsnotsituation vor Einzug in die neue Wohnung verhält: Sie betrifft vornehmlich (zu 60 %) Haushalte, die im Vorfeld der Vermittlung ihre Wohnung wiederholt verloren hatten. In diesen Fällen kann nach Angabe der befragten Experten und Expertinnen keine Entschuldung durch die Stadt erfolgen, da eine Mietschuldenübernahme nur möglich ist, wenn die bestehende Wohnung erhalten werden kann. „Wenn es sich um Beträge bis 1.000 € handelt, dann ist vorstellbar, dass ein geräumter Haushalt diese schrittweise zurückzahlen kann.“ („Ende absehbar“, Expertengespräche)

Differenziert nach Haushaltstypen sind die Unterschiede weniger deutlich: Weibliche Einpersonenhaushalte und Mehrpersonenhaushalte hatten im Vergleich zum Durchschnitt seltener Ratenzahlungen bei offenen Mietschulden vereinbart.

Tab. 7.9: Dresden: Ratenzahlungsvereinbarung nach Haushaltstyp und Wohnungsnotsituation vor der Vermittlung

	Ratenzahlung vereinbart	keine Ratenzahlung vereinbart
männliche 1-PHH	38,2	61,8
weibliche 1-PHH	24,4	75,6
Mehr-PHH	29,5	70,5
drohender Verlust	26,3	73,7
einmaliger Verlust	34,0	66,0
wiederholter Verlust	60,0	40,0

* In einem Fall wurde sowohl vor als auch nach der Wohnraumversorgung eine Ratenzahlung vereinbart.

Neben den Ratenzahlungsvereinbarungen werden in Dresden auch die Mietschuldenübernahmen nach § 15a BSHG vor der Vermittlung einer Wohnung erfasst. Die Mietschuldenübernahmen wurden in der Regel in Form von Darlehen gewährt. Insgesamt wurden bei jedem zehnten betrachteten Haushalt die Mietschulden vor der Vermittlung einer neuen Wohnung von der Stadt übernommen. Die Mietschuldenübernahme wurde vor allem dann gewährt, wenn die unabwendbar vom Wohnungsverlust bedrohten Haushalte in Bestände des gleichen Wohnungsunternehmens (in der Regel in kleinere und „angemessene“ Wohnungen) vermittelt wurden und dafür die Schuldenfreiheit beim betreffenden Wohnungsunternehmen als zwingend notwendig erachtet wurde (Expertengespräche). Bei diesen Haushalten handelte es sich daher erwartungsgemäß überwiegend um vom Wohnungsverlust bedrohte Haushalte, bei denen vor der Wohnungsvermittlung eine Räumungsklage anhängig war (23 Haushalte), in kleinerer Zahl um Haftentlassene (7 Haushalte) und um Haushalte, denen der Vermieter/die Vermieterin gekündigt hatte (2 Haushalte).

Differenziert nach Haushaltstypen zeigt sich, dass Mehrpersonenhaushalten im Schnitt häufiger eine Mietschuldenübernahme gewährt wurde als Einpersonenhaushalten, was nach Auskunft der Experten und Expertinnen mit der „Grundsatznorm (Die Familie hat wegen der Kinder einen größeren Stellenwert)“ erklärt werden kann.

Tab. 7.10: Dresden: Mietschuldenübernahme gesamt und differenziert nach Wohnungsnotfallsituation und Haushaltstyp

	Mietschuldenübernahme nach § 15a BSHG			
	ja		nein	
	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
gesamt	32	10,5	272	89,5
männliche 1-PHH	17	7,8	200	92,2
weibliche 1-PHH	5	12,2	36	87,8
Mehr-PHH	10	22,7	34	77,3
drohender Verlust	28	24,6	86	75,4
einmaliger Verlust	4	2,8	140	97,2
wiederholter Verlust		-	45	100

In der Zusammenschau dieser Ergebnisse lässt sich im Hinblick auf die Mietschuldenproblematik folgendes feststellen:

- Bei 115 Haushalten war die Räumung wegen Mietschulden (mit)ursächlich für die eingetretene Wohnungsnotsituation.

- Bei 40 Haushalten (darunter keine Haushalte, von denen ohnehin bekannt war, dass sie wegen Mietschulden, auch in der Kombination mit anderen Problemen geräumt wurden) wurden Ratenzahlungsvereinbarungen mit dem Vermieter/der Vermieterin getroffen.
- Bei 32 Haushalten (darunter keine Haushalte, die wegen Mietschulden geräumt wurden oder die eine Ratenzahlung vereinbart hatten) wurden die Mietschulden nach § 15a BSHG von der Stadt übernommen.

Damit waren bei 187 Haushalten Mietschulden aus vorhergehenden Mietverhältnissen vor der Vermittlung einer Wohnung anhand der zur Verfügung stehende Daten belegbar geworden. Das sind knapp zwei Drittel (61,5 %) der untersuchten Teilgruppe.

Zur Ermittlung des Verbleibs der betrachteten Haushalte hatte die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle im IV. Quartal 2003 (rechnerisch unterstellt wurde 12/2003) eine Abfrage beim Einwohnermeldeamt veranlasst. Hierbei ließ sich feststellen, welche Haushalte, denen zwischen dem 01.01.2001 und dem 31.12.2002 eine Wohnung vermittelt wurde, noch in der vermittelten Wohnung gemeldet bzw. inzwischen verzogen waren. Im Hinblick auf die nicht mehr in der vermittelten Wohnungen gemeldeten Haushalte kann unterschieden werden, ob sie bekannt oder unbekannt verzogen waren. Zur Kategorie „bekannt verzogen“ gehören nur Haushalte, die unter einer neuen Meldeadresse gemeldet waren. Zwar können mangels zuverlässiger Daten über den Verlauf der Mietverhältnisse keine Aussagen darüber getroffen werden, ob die Mietverhältnisse in den vermittelten Wohnungen ggf. gescheitert waren, das Ergebnis „neue Meldung in der Einwohnerdatei = neue Wohnung“ ist aber zunächst positiv zu bewerten. Denn selbst wenn Haushalte die vermittelte Wohnung wieder verloren hatten, ist es ihnen aus eigener Kraft gelungen, sich eine neue Wohnung oder zumindest eine Mitwohnmöglichkeit zu beschaffen, da sie nicht wieder in der kommunalen Wohnungsvermittlungsstelle vorstellig wurden.

Bei den „unbekannt verzogenen“ ist dagegen über den Verbleib der Haushalte nichts bekannt. Hier sind gescheiterte Mietverhältnisse im Hinblick auf die vermittelte Wohnung also durchaus wahrscheinlich.

Im IV. Quartal 2003 war etwas mehr als die Hälfte der Haushalte noch in der vermittelten Wohnung gemeldet. Knapp ein Viertel der Teilgruppe hatte sich mit einer neuen Wohnung oder Mitwohnmöglichkeit selbst versorgt. Bei etwa jedem fünften Haushalt war der Verbleib nicht feststellbar, sie waren unbekannt verzogen.

Tab. 7.11: Dresden: Verbleib der Haushalte (IV. Quartal 2003)

Verbleib der Haushalte	absolut	in Prozent	gültige Prozente
noch in der vermittelten Wohnung wohnhaft	151	49,7	52,1
bekannt verzogen	71	23,4	24,5
unbekannt verzogen	66	21,7	22,8
verstorben	1	0,3	0,3
Justizvollzugsanstalt	1	0,3	0,3
keine Angabe	14	4,6	
gesamt	304	100	100

Betrachtet man den zeitlichen Verlauf der Mietverhältnisse seit der Vermittlung (siehe Tab. 7.12), wird deutlich, dass ein Viertel der Haushalte schon seit mindestens zwei Jahren (Spanne zwischen 24 und 35 Monaten Wohndauer zum Zeitpunkt des Abgleichs mit der Einwohnermeldedatei) und eine etwa gleich große Gruppe zwischen ein und zwei Jahren

(Spanne zwischen 12 und 23 Monaten) die vermittelte Wohnung halten konnten. Gleichzeitig deutet sich an, dass mit zunehmender Wohndauer der Anteil derjenigen Haushalte, die aus der vermittelten Wohnung ausziehen, zunimmt.

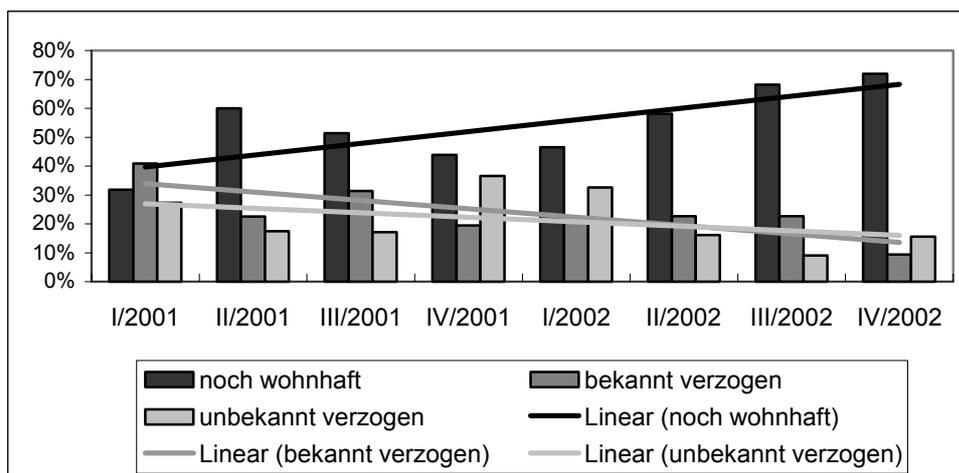
Tab. 7.12: Dresden: Verbleib der Haushalte nach Einzugsjahr, Angaben in % von gesamt

Verbleib	Einzugsjahr		gesamt
	2001	2002	
noch wohnhaft	25,7	26,4	52,1
bekannt verzogen	16,0	8,3	24,3
unbekannt verzogen	13,9	9,0	22,9
gesamt	55,6	44,4*	100

* zuzüglich der verstorbenen und der inhaftierten Person

Dies wird in der Abbildung 7.2 insbesondere anhand der Trendlinien deutlich: Je kürzer die Wohndauer ist, desto wahrscheinlicher ist es, dass sich die Haushalte noch in der vermittelten Wohnung befinden; und andererseits: je länger die Haushalte in der vermittelten Wohnung wohnen, desto größer sind die Anteile derjenigen, die um- oder ausziehen.

Abb. 7.2: Dresden: Verbleib der Haushalte nach Einzugsdatum (Quartalen), prozentual und Trendlinien



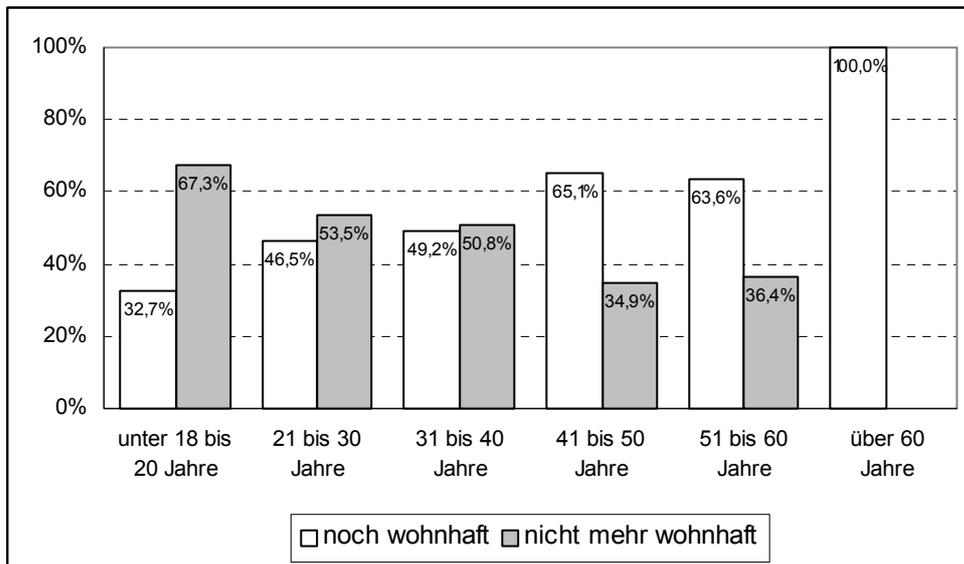
Da das genaue Auszugsdatum sowie die Gründe dafür anhand der vorliegenden Daten nicht nachvollziehbar sind, muss die Frage danach, wann und warum die Mietverhältnisse aufgelöst wurden oder ggf. gescheitert sind, offen bleiben. Bei den Untersuchungen in Berlin hatte sich gezeigt, dass Probleme im Mietverhältnis zu einem beträchtlichen Teil schon im ersten Jahr nach Bezug der Wohnung auftraten.

Weitere Berechnungen (siehe Abb. 7.3) haben ergeben, dass es vor allem jüngere Haushalte sind, die vergleichsweise rasch die vermittelte Wohnung wieder freiwillig oder unfreiwillig verlassen hatten. Dagegen lebten knapp zwei Drittel der 41- bis 60-Jährigen und alle über 60-Jährigen zum Stichtag noch in der vermittelten Wohnung.

Dies deckt sich mit der Einschätzung der befragten Experten und Expertinnen, die dem Alter der Haushalte eine bedeutende Rolle bei der Fluktuation zuschreiben. Die jungen Haushalte seien zum einen „mobiler“, da deren Lebenssituation in der Regel größeren Veränderungen unterworfen ist. Es gäbe aber auch etliche Haushalte aus den Altersgruppen der 18- bis 20-

Jährigen und der 21- bis 25-Jährigen, bei denen das selbstständige Wohnen scheitert, weil sie dafür noch „zu unreif“ sind.

Abb. 7.3: Dresden: Verbleib der Haushalte nach Altersgruppen



Betrachtet man den Verbleib der Haushalte nach dem Haushaltstyp, lassen sich bezüglich der noch in der vermittelten Wohnung Lebenden nur minimale Unterschiede ausmachen. Gleichzeitig zeigt sich aber, dass sich allein lebende Frauen und Mehrpersonenhaushalte deutlich häufiger als männliche Einpersonenhaushalte mit „anderem“ Wohnraum versorgt haben. Allein lebende Männer sind dagegen häufiger unbekannt verzogen.

Tab. 7.13: Dresden: Verbleib der Haushalte nach Haushaltstyp

Verbleib	männliche 1-PHH	weibliche 1-PHH	Mehr-PHH
noch wohnhaft	53,2	46,3	52,3
bekannt verzogen	21,7	34,1	29,5
unbekannt verzogen	24,1	19,5	18,2
gesamt	99,0*	100	100

* zuzüglich der verstorbenen und der inhaftierten Person = 100%

Im Zusammenhang mit der Wohnungsnotsituation vor der Vermittlung einer Wohnung zeigt sich, dass Haushalte, die bereits wiederholt ihre Wohnung verloren hatten, deutlich häufiger als andere noch in der vermittelten Wohnung lebten. Dies kann sicherlich damit erklärt werden, dass dieser Personenkreis in größerem Umfang Hilfeleistungen in Anspruch nehmen konnte (siehe Kap. 7.2.2). Gleichzeitig dürften hier aber auch mangelnde Alternativen eine Rolle spielen, was von den befragten Experten bestätigt wurde.

Tab. 7.14: Dresden: Verbleib der Haushalte nach Wohnungsnotsituation

Verbleib	drohender Verlust	einmaliger Verlust	wiederholter Verlust
noch wohnhaft	49,5	47,8	70,5
bekannt verzogen	27,5	26,5	11,4
unbekannt verzogen	22,9	24,3	18,2
gesamt	100	98,5*	100

* zuzüglich der verstorbenen und der inhaftierten Person = 100%

7.2 Wohnergänzende Betreuung

7.2.1 Konzepte und Umsetzung

Innerhalb der untersuchten Kooperationsvereinbarungen in Berlin und Dresden werden den kooperierenden Wohnungsunternehmen Betreuungszusagen für den Zeitpunkt nach der Vermittlung einer Wohnung gegeben, die zudem in Berlin einer zeitlichen Befristung unterliegen sollen. Im Wiesbadener Konzept gehört die Verantwortlichkeit der einbezogenen Träger für die weitergehende Unterstützung der Klientel nach der Vermittlung einer Wohnung zum Selbstverständnis der Regiestellen, ohne explizit schriftlich niedergelegt zu sein.

Berlin

Im Berliner KV GM 2000 wurde auch die Betreuung neu geregelt. Schon bei Einführung des KV GM 1993 war klar gewesen, dass es allein mit der Vermittlung einer Wohnung in vielen Fällen nicht getan sein würde: „Eindeutig erkennbar ist ..., dass ein Konzept zur Verhinderung und zum Abbau von Obdachlosigkeit nicht nur die Bereitstellung von Wohnungen bedeutet, sondern zusätzliche Beratungs- und Betreuungskapazitäten vorhalten muss“ (Erfahrungsbericht 1994, 29).

Deshalb sah der KV GM 1993 vor, dass eine Betreuung der Mieter und Mieterinnen „in begründeten Einzelfällen“ von den Wohnungsunternehmen bei der ZeKo eingefordert werden konnte, die die Betreuungswünsche wiederum an die dafür zuständigen Bezirke weiterleitete¹³⁰. Mit Verweis auf den Umfang der auftretenden Mietvertragsverletzungen hatte die Wohnungswirtschaft bei der Neuverhandlung des KV GM 2000 zunächst auf eine durchgehende Betreuung gedrängt. Da eine durchgehende Betreuung nach BSHG aber nicht möglich ist¹³¹, wurde die Zusage einer Betreuung bei Bedarf für die Dauer von zwei Jahren nach Bezug der über das GM vermittelten Wohnung in den KV GM 2000 aufgenommen. Überdies sollte die Einführung der Prognose dazu dienen, durch eine verbesserte Kontrolle der Zugangsvoraussetzungen die Risiken für die Unternehmen einzudämmen.

Die Betreuungszusage endet, sofern zwei Jahre nach dem Einzug keine Mietvertragsverletzungen von den Wohnungsunternehmen gemeldet wurden. Treten nach Ablauf dieser Zeit Mietvertragsverletzungen auf, dann ist die reguläre Wohnungssicherung zuständig. Werden innerhalb der ersten zwei Jahre nach Einzug Mietvertragsverletzungen gemeldet, dann gilt die Betreuungszusage weiter und endet erst, wenn innerhalb dieser Zeit keine erneuten Mietvertragsverletzungen aufgetreten sind bzw. die Mietrückstände vollständig beglichen sind. Wenn das nicht der Fall ist, dann wird die Betreuungszusage weiter verlängert, auch wenn dabei die Zweijahresfrist überschritten wird („laufender Problemfall“, „durchgehende Mietrückstände“):¹³² „Ein Problemfall bleibt ein Problemfall, wenn die Mietschulden nicht in-

¹³⁰ Beim Vorläufer des KV GM, dem sog. „Feuerwehrfonds“, hatte demgegenüber eine Betreuungsverpflichtung der freien Träger bestanden, deren Klientel auf diesem Weg in Wohnraum vermittelt wurde.

¹³¹ Soziale Beratung und Betreuung soll Hilfe zur Selbsthilfe sein und der Überwindung sozialer Schwierigkeiten dienen. Sie ist daher vom Grundsatz her befristet, wenn auch bei Bedarf wiederholbar.

¹³² Der Anspruch der Wohnungsunternehmen auf Schadensregulierung ist diesen Zeiträumen angepasst (s. Kapitel 8). „Wenn ein Mieter/eine Mieterin den Mietvertrag abgeschlossen hat und von diesem Zeitpunkt an seine/ihre Miete nicht pünktlich bezahlt hat, das Wohnungsunternehmen dies immer wieder meldete und dann nach vier Jahren den Mietvertrag kündigt, weil inzwischen höhere Mietrückstände auftraten, sind wir verpflichtet, die Kostenübernahme aus dem Sicherungsfonds zu übernehmen.“ (Zeko)

nerhalb der Betreuungszeit ausgeglichen wurden und immer wieder erneut Mietschulden durchgehend auftreten.“ (ZeKo)

Da sich schon bald abzeichnete, dass die personellen Betreuungskapazitäten der Bezirksämter für diese Regelung nicht ausreichten, kamen Bestrebungen in Gang, freie Träger in diesen Aufgabenbereich einzubeziehen. Mit der Einführung des Leistungstyps *„Wohnungserhalt und Wohnungserlangung“ (WuW)* in den Berliner Rahmenvertrag¹³³ wurde die Finanzierung der ambulanten Betreuung in der eigenen Wohnung für den Personenkreis nach § 72 BSHG durch freie Träger wesentlich verbessert. Auf dieser Basis schließt die Senatsverwaltung für Soziales Leistungsverträge mit den inzwischen rund 40 freien Trägern ab, wobei die Tagessätze einheitlich festgelegt sind. Die Bezirke arbeiten meist mit mehreren freien Trägern zusammen, die in der Regel Büros vor Ort unterhalten. Die Hilfesuchenden nehmen das Hilfeangebot „WuW“ auf der Basis eines „Beratungs- und Betreuungsvertrages“ in Anspruch. Dies erfordert im Einzelfall Beantragung, Anspruchsüberprüfung, Hilfeplanung, Durchführung und Erfolgskontrolle im Zusammenwirken von Klient/Klientin, freiem Träger und Bezirk. Leistungsinhalte sind in der Regel:

- Hilfe zur Einteilung des Einkommens
- Beratung und Anleitung zur Einhaltung mietvertragsrechtlicher Pflichten, u. a. auch Einüben von sozialem Verhalten in einer Mietergemeinschaft
- Beratung und Hilfe bei der Antragstellung (Wohnung, Arbeitsamt, Rententräger etc.)
- Beratung über andere Angebote (Arbeit, Ausbildung, Schulden, rechtliche Angelegenheiten, Freizeit).

Die Beratung wird auch aufsuchend durchgeführt. Durchschnittlich stehen wöchentlich 2,9 Stunden pro Klient/Klientin für Beratung, Anleitung und Unterstützung zur Verfügung, was ein gewisses Maß an Eigenständigkeit voraussetzt.

Liegt der individuelle Hilfebedarf höher, kommt der Leistungstyp *„Betreutes Einzelwohnen“ (BEW)* in Betracht, bei dem durchschnittlich 3,5 Stunden pro Woche für Betreuung zur Verfügung stehen. Der Leistungstyp BEW unterscheidet sich vom Leistungstyp WuW vor allem durch die Möglichkeit der „Übernahme“, d. h. die teilweise oder vollständige Erledigung von Tätigkeiten, die vom Klienten/der Klientin nicht bewältigt werden können, durch den BetreuerInnen – wobei die Übernahme aber nur „im Ausnahmefall“ erbracht werden soll. Die ambulante Betreuung ist so konzipiert, dass ein Wechsel von einem zum anderen Leistungstyp möglich ist. Im Rahmenvertrag ist keine Befristung der Betreuung vorgesehen.

Im Hinblick auf den Einsatz der beiden ambulanten Leistungstypen bei GM-Mietern ging man davon aus, dass vorrangig der Leistungstyp WuW in Frage kommt, da die Marktsegment-Berechtigung nur erteilt wird, wenn „Wohnfähigkeit“ gegeben ist (auch wenn dabei Unterstützung notwendig ist).

Wiesbaden

Die über die Regiestellen in Wiesbaden versorgten Haushalte stehen im Unterschied zu den beiden übrigen Fallbeispielen bereits vor der Wohnungsvermittlung ausnahmslos in Trägerkontakt, der in der Regel nach der Vermittlung bestehen bleibt. Nach der Vermittlung einer

¹³³ mit Beschluss vom 09.05.2000 gemäß § 93 d (Abs. 2) BSHG von 1999

Wohnung findet daher eine befristete Nachbetreuung¹³⁴ der abgebenden Einrichtungen/ Träger statt. Die Wohnungsunternehmen wenden sich diesbezüglich im Bedarfsfall an die benannten Ansprechpersonen in den Regiestellen.

Das ambulant betreute Wohnen nach § 72 BSHG erfolgt in der Regel 18 Monate lang, wobei Verlängerungen in geringem Umfang möglich sind. Ggf. kommt auch der § 39 BSHG zur Anwendung.

Dresden

In Dresden regelt der § 4 der Kooperationsvereinbarung – wie bereits an anderer Stelle ausgeführt – die Verpflichtung der Kommune, nur Wohnungssuchende zu vermitteln, die den Pflichten des Mietvertrages eigenständig bzw. unter Mithilfe/Betreuung einer dritten Person gerecht werden. „Erscheint der vermittelnden Stelle eine Betreuung notwendig, wird ein Wohnungsangebot nur unter der Voraussetzung erfolgen, dass der/die betreffende Wohnungssuchende auch der Betreuung zustimmt.“ Dies impliziert somit eine umfassende Betreuungszusage an die Wohnungsunternehmen im Bedarfsfalle.

Von Seiten des kommunalen Sozialen Dienstes wird nach erfolgter Wohnungsvermittlung die nachgehende Betreuung in Form von Hausbesuchen und/oder Dienstgängen (Begleitung der vermittelten Haushalte bei Behördengängen o.ä.) durchgeführt. Im Hinblick auf die Hausbesuche ist anzumerken, dass in Dresden drei Arten unterschieden werden:

- Kontrollhausbesuche, die zeitlich unmittelbar nach der Vermittlung durchgeführt werden sollen, um zu überprüfen, ob alle relevanten Schritte für den Erhalt der Wohnung (Anmeldung bei den Energieversorgern etc.) von den vermittelten Haushalten vollzogen wurden;
- unterstützende Hausbesuche auf Wunsch der Klientinnen und Klienten und
- Hausbesuche auf Veranlassung, die durchgeführt werden, wenn Probleme (durch Vermieter, Nachbarn etc.) bekannt werden, die ein Aufsuchen der Haushalte durch die SozialarbeiterInnen notwendig machen.

Neben den Hausbesuchen und Dienstgängen stehen den vermittelten Haushalten weitere Unterstützungsleistungen zur Verfügung, die vornehmlich durch freie Träger durchgeführt werden. Dazu zählen das ambulant betreute Wohnen nach § 72 BSHG, die vormundschaftsgerichtliche Betreuung sowie die Schuldner- und die Suchtberatung. Im Rahmen der Beratung wurden diesbezüglich Leistungsvereinbarungen mit den freien Trägern abgeschlossen. Das ambulant betreute Wohnen ist mittels Verträgen zwischen dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe (Landeswohlfahrtsverband LWV) und den freien Trägern geregelt. Die Regelzeit der Betreuung im ambulant betreuten Wohnen nach § 72 BSHG ist im Rahmen der Richtlinie des LWV auf 18 Monate beschränkt, im Ausnahmefall ist eine Verlängerung auf 21 Monate möglich.

Darüber hinaus regelt der § 4 (3) der KV DD auf Freiwilligkeitsbasis die Direktüberweisung der monatlichen Mietkosten an den Vermieter, sofern der/die Wohnungssuchende/MieterIn über den Träger der Sozialhilfe soziale Leistungen (Hilfe zum Lebensunterhalt, Mietzuschuss) erhält.

¹³⁴ Die Regiestellen benutzen in diesem Zusammenhang nicht den Begriff „Nachbetreuung“, weil es dafür häufig keine Finanzierung gibt. Aussagen zur Befristung lassen sich daher auch nicht allgemein treffen, sie sind abhängig vom Einzelfall.

7.2.2 Erfahrungen und Ergebnisse

Statistisch belegte Aussagen zu Art und Umfang der nach der Wohnungsvermittlung einsetzenden Unterstützungsmaßnahmen lassen sich nur anhand der in Dresden verfügbar gemachten Daten treffen. Für die beiden übrigen Fallbeispielen liegen demgegenüber vornehmlich qualitative Einschätzungen der befragten Expertinnen und Experten vor.

Berlin

In Abschnitt 2.2.3.4 wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Fachstellenkonzept nach Ansicht von Berliner Expertenkreisen in den Bezirken noch nicht ausreichend umgesetzt ist. Aus Sicht der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz hat das zur Folge, „... dass der Präventionsarbeit in den Bezirksämtern noch nicht der entsprechende Stellenwert eingeräumt wird“, was sich negativ auswirke auf den Umgang mit Problemen in den Mietverhältnissen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten sowohl allgemein als auch speziell im GM. Gründe dafür sind nach Angaben der Senatsverwaltung „...die noch nicht ausreichende Sicherstellung einer Bündelung von Verantwortlichkeiten und Ressourcen auf Verwaltungsebene, auch zwischen den unterschiedlichen, mit Aufgaben der Wohnungsnotfallhilfe befassten Abteilungen, ebenso wie das fehlende Controlling, das zu einer bedarfsgerechten Steuerung der Präventionsarbeit in den Bezirken notwendig wäre“. Angemerkt wird aber auch, dass die Praxis in den Bezirken sehr unterschiedlich sei: Es gäbe schon immer Bezirke, die eine sehr gute Präventionsarbeit betreiben, während das bei anderen nicht der Fall sei.

Eine von der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz für das Jahr 2003 durchgeführte Umfrage bei den Bezirken kam zu folgenden Ergebnissen:

- „11 von 12 Bezirken führen aufsuchende Sozialarbeit durch“ (die Intensität war wegen fehlender Bezugswerte nicht feststellbar).
- Alle Bezirke bestätigten die Anwendung von § 15a BSHG (auch hier kann die Intensität wegen fehlender Bezugswerte nicht festgestellt werden).
- Für beide Präventionsmaßnahmen hat sich jeder Bezirk unter Berücksichtigung seiner Personalkapazitäten, seiner Meinung zur Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen und natürlich unter haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten eigene Kriterien für die Anwendung gegeben. Für die Anwendung des § 15a BSHG werden z. B. Ermessensentscheidungen getroffen, obwohl dies eine Sollbestimmung ist. In der Folge wird die Maßnahme zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit vorwiegend nur älteren Menschen und Mehrpersonenhaushalten gewährt. Ähnliches kann man bei der Durchführung von aufsuchender Sozialarbeit beobachten“.

In Fällen von drohendem Wohnungsverlust können zur dauerhaften Sicherung der Wohnung neben finanziellen Hilfen nach § 15a BSHG auch beratende und betreuende nachgehende Hilfen notwendig werden. Die befragten Experten und Expertinnen bewerten die Einführung des Leistungstyps WuW zusammen mit den Möglichkeiten des Einsatzes von BEW für die ambulante Betreuung im eigenen Wohnraum durchweg positiv: Die Betreuungssituation für GM-MieterInnen habe sich insgesamt verbessert.

Die Wohnungswirtschaft beobachtet allerdings eine „von Bezirk zu Bezirk sehr unterschiedliche Anwendung, so dass man nicht generell von einer Verbesserung sprechen kann“; viel-

fach sei die Betreuung deshalb noch immer nicht ausreichend gewährleistet. („Es liegt nicht an der Theorie, sondern an der Praxis“.) Es wird bezweifelt, dass aufsuchende Beratung im ausreichenden Umfang durchgeführt wird. Die Wohnungswirtschaft sieht aber auch, dass die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen nicht immer gegeben ist, so dass mögliche Hilfen häufig nicht gewährt werden können.

Bei den Expertengesprächen entstand der Eindruck, dass sich die Delegation von Betreuungsaufgaben an freie Träger alles in allem gut eingespielt hat – was nicht ausschließt, dass es beim Einsatz der Leistungstypen in der Praxis aus der Sicht der beteiligten freien Träger noch eine Reihe von Verbesserungswünschen gibt, die sich vor allem an die Bezirke richten¹³⁵. Zur Einschätzung der Bedeutung der beiden Leistungstypen für die Wohnungssicherung sind darüber hinaus noch folgende Eindrücke aus den Recherchen von Interesse:

- Da beim Leistungstyp WuW keine Platzzahlen festgelegt werden, gibt es nach den Erfahrungen der Anwender (bislang) keine Restriktionen beim Einsatz dieses Leistungstyps: „Bislang können Hilfen gewährt werden, wenn sie erforderlich sind und die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind“. Das scheint gleichermaßen zu gelten für den ambulanten Leistungstyp BEW, auch wenn hier Platzzahlen festgelegt sind.
- Im Rahmenvertrag ist zwar keine zeitliche Begrenzung der Betreuung vorgesehen, in den Bezirken gibt es aber offensichtlich „Richtgrößen“ für die zeitliche Begrenzung der Betreuung. Gemäß Statistik der Senatsverwaltung für Soziales betrug die durchschnittliche Verweildauer in den Jahren 2001 und 2002 im Leistungstyp WuW 5,2 bzw. 5,4 Monate, im Leistungstyp BEW 9,4 bzw. 9,7 Monate.
- Generell wird der Leistungstyp BEW bei der ambulanten Betreuung häufiger eingesetzt als ursprünglich „angedacht“. Personen/Haushalte mit Mietschulden aus vorigen Mietverhältnissen – zu denen auch die GM-MieterInnen gehören – können nach den Erfahrungen der Anwender meist nicht mit Geld umgehen, so dass zunächst eine Kontoverwaltung eingerichtet werden müsse (= Übernahme), um die finanziellen Verhältnisse in Ordnung zu bringen und zu stabilisieren. Obwohl die „Übernahme“ gemäß Rahmenvertrag nur im Ausnahmefall erfolgen soll, machen die Anwender die Erfahrung: „Die Ausnahme ist (meist) die Regel!“
- Wenn die Hilfen nach BEW erfolgreich seien, könne die Betreuungsintensität auf eine Unterstützung in Teilbereichen reduziert werden, wofür der Leistungstyp WuW dann ausreichend sei – die Übergänge zwischen den Leistungstypen könnten flexibel gestaltet werden. – Auch der AK Wohnungsnot berichtet in seiner Stellungnahme zu WuW und BEW, dass die „Übernahme“ nach dem Ergebnis einer Umfrage bei den im AK vertretenen Einrichtungen nicht auf Ausnahmefälle beschränkt werden könne. Vielmehr habe sich gezeigt, dass 204 von 514 Klienten und Klientinnen, die zum Zeitpunkt der Abfrage WuW- bzw. BEW-Betreuungen erhielten (= 39,7 %), „... eine nicht nur kurze Zeit währende treuhänderische Geldverwaltung (erhielten). Die Geldverwaltung im Auftrag von Klienten und Klientinnen ist ein wesentlicher Bestandteil vieler BEW-Betreuungen. Sie verhindert wiederholte Mittellosigkeit, unterstützt die Hilfe zur Überwindung von Sucht-

¹³⁵ Das wird deutlich an der „Liste der BEW- und WuW-spezifischen Probleme“, die aufgrund der Erfahrungen von 25 im Bereich WuW/BEW tätigen Einrichtungen von der „Arbeitsgruppe Wohnprojekte“ des „Arbeitskreises Wohnungsnot“ in 12/03 vorgelegt wurde. Das ausführlich begründete Papier enthält eine Reihe von Vorschlägen und Forderungen zur Erleichterung der Anwendung der beiden Leistungstypen für die Träger und zur Verbesserung der Wirkungen der Instrumente, die vor allem aus Problemen in der Kooperation mit den Bezirken hergeleitet werden und als Empfehlung an die Senatsverwaltung für Soziales gerichtet sind (www.ak-wohnungsnot.de).

verhalten und bietet ein Übungsfeld bei der Entwicklung von Strategien im Umgang mit den begrenzten finanziellen Ressourcen“ (AK Wohnungsnot 2003, 8).

- Beklagt wird von den betreuenden Trägern, dass nach dem Auslaufen von WuW bzw. BEW eine ausgedünnte Anschlussbetreuung bei erneut auftretendem Hilfebedarf nicht gewährleistet sei. Gemeint sind damit weniger intensive und umfassende Hilfeformen bei punktuellen und/oder immer wiederkehrendem Betreuungsbedarf ohne formalen Aufwand, d. h. Neubeantragung einer Einzelmaßnahme. Zwar fungieren die Träger nach Beendigung der Hilfen noch als Anlaufstelle¹³⁶ – sie können aber kaum an allgemeine Beratungsstellen (z. B. Schuldnerberatung) und an die Regelangebote des Allgemeinen Sozialen Dienstes vermitteln, weil diese wegen personeller Kürzungen nicht (mehr) im erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen. Das führt zu dem Schluss: „Die Nachhaltigkeit der zuvor gewährten Hilfen ist unter diesen Umständen nicht gewährleistet!“ (Expertengespräche). Um eine ausreichende Anschlussbetreuung zu gewährleisten, schließt der befragte Träger eine BEW-Betreuung „routinemäßig“ immer mit einer anschließenden WuW-Betreuung bis zu einem halben Jahr ab. – Wenn der nach Abschluss einer Betreuungsmaßnahme auftretende wiederkehrende, aber geringere Hilfebedarf nicht vom Allgemeinen Sozialen Dienst gedeckt werden kann, sondern einem freien Träger übertragen wird, dann müssen diese Leistungen pauschal abgegolten werden.¹³⁷

Der Umfang, in dem GM-MieterInnen seit 2000 Betreuung nach den Leistungstypen „WuW“ und „BEW“ in Anspruch genommen haben – sei es bereits bei Bezug der Wohnung zur Sicherstellung der Wohnfähigkeit, sei es beim Auftreten von Problemen im Mietverhältnis –, ist nicht bekannt, da die zentral bei der Sozialverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz geführte Statistik zur Rahmenvereinbarung nach § 93 auf der Basis „standardisierter Jahresberichte der Einrichtungen“ die Inanspruchnahme durch GM-MieterInnen nicht gesondert ausweist.

Die nachfolgende Tab. 7.15 zeigt die Zahl der „Plätze“, d.h. Kapazitäten, die in den Jahren 2001 und 2002 in ganz Berlin in den beiden Maßnahmen zur Verfügung standen. Davon ist nur ein – nicht bestimmbarer – Teil der Plätze auf GM-MieterInnen entfallen.

¹³⁶ So heißt es bei dem befragten Träger im „Entwicklungs- und Abschlussbericht“, der bei Beendigung der Maßnahme dem Kostenträger vorgelegt werden muss: „Ich habe dem Klienten/der Klientin angeboten, falls neue Mietprobleme auftreten sollten, sich rechtzeitig an uns zu wenden, um umgehend geeignete Lösungswege beschreiten zu können“.

¹³⁷ Nach Auffassung des befragten freien Trägers ist eine ausreichende nachgehende Betreuung ehemaliger Klienten und Klientinnen nur dann zu gewährleisten, wenn den Trägern ein bestimmter Prozentsatz der wöchentlichen Arbeitszeit (genannt wurden 5 bis 10 %) für diese Tätigkeit als Pauschale abgegolten wird (Entgeltfinanzierung).

Tab. 7.15: Berlin: Ambulante Betreuung nach den Leistungstypen WuW und BEW in Berlin 2001 und 2002 (Zahl der Plätze)*

Leistungstypen	2001	2002
Wohnungserlangung und Wohnungserhalt (WuW)**	242	676
Betreutes Einzelwohnen (BEW)***	1.315	1.389

Quelle: Landesamt für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz

* In dieser Statistik ist nicht erfasst, inwieweit GM-MieterInnen nach diesen beiden Leistungstypen ambulant betreut wurden. Es lässt sich auch nicht danach differenzieren, inwieweit die Maßnahmen zur Wohnungssicherung oder zur Wohnungserlangung eingesetzt wurden. Die Zahlen für 2003 lagen zum Zeitpunkt der Bearbeitung der Fallbeschreibung noch nicht vor.

** Die Zahl der Plätze ist identisch mit der Zahl der Personen, die eine Maßnahme nach WuW erhalten haben.

*** Die Zahl der Klienten und Klientinnen, die sich tatsächlich in dem betreffenden Jahr in den Maßnahmen befanden, ist abhängig von der Verweildauer in den zur Verfügung stehenden Plätzen. Insofern ist von höheren Zahlen auszugehen, die aber erst ab 2005 statistisch erfasst werden können.

BEW kann sowohl in einer trägereigenen als auch in einer klienteneigenen Wohnung erfolgen. Eine entsprechende Differenzierung der oben angegebenen Platzzahlen ist nicht möglich.

Im Zuge der Haushaltskonsolidierung wurde das Vertragsvolumen der Rahmenvereinbarung mit Wirkung zum 01.07.2003 um 0,4 Mio. € gegenüber 2002 abgesenkt. Das bedeutete für alle sieben Leistungstypen gleichermaßen Kürzungen in Höhe von 1,7 %, somit eine Absenkung der Entgelte. Die freien Träger können diese nur auffangen, indem sie den Betreuungsaufwand entsprechend verringern. Da die finanziellen Kürzungen aber vergleichsweise gering seien, sind nach Auskunft der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz bislang keine negativen Auswirkungen bei der ambulanten Betreuung nach den Leistungstypen WuW und BEW erkennbar.¹³⁸

Auch die Wohnungsunternehmen können zum Erhalt des Wohnraums von Mietern beitragen. Da sie als erste von Mietrückständen erfahren, können sie mithilfe eigener Sozialarbeit bzw. anderer personeller Kapazitäten frühzeitig Kontakt mit den säumigen MieterInnen aufnehmen und im Zusammenwirken mit diesen (und damit datenschutzrechtlich abgesichert) einen Kontakt zu den zuständigen kommunalen Stellen herstellen. Zum Umfang der Mieter-sozialarbeit in den am KV GM beteiligten Wohnungsunternehmen wurden widersprüchliche Informationen gegeben. Der Gesprächspartner aus der Wohnungswirtschaft bekräftigt: „Mietersozialarbeit ist wirtschaftlich positiv und rechnet sich“. Deshalb setzten die Wohnungsunternehmen auch eigene SozialarbeiterInnen ein, insbesondere auch deshalb, weil die Betreuung durch die Bezirke als nicht ausreichend angesehen werde. Demgegenüber ist im Kreis der übrigen befragten Experten und Expertinnen der Eindruck entstanden, die Stellen für Sozialarbeit in den Wohnungsunternehmen bzw. die Beauftragung von externen SozialarbeiterInnen seien in letzter Zeit reduziert bzw. ganz abgebaut worden. Da beim BBU keine Übersicht über den Umfang von Mietersozialarbeit in den beteiligten Unternehmen vorliegt, lässt sich die tatsächliche Entwicklung in diesem Bereich nicht nachvollziehen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang das Beispiel der Zusammenarbeit eines Wohnungsunternehmens mit einem Bezirk (Neukölln) zur Verbesserung der Prävention. Das Wohnungsunternehmen ist bestrebt, nach dem bekannt Werden von Mietschulden möglichst frühzeitig direkten Kontakt mit den betreffenden Mietern und Mieterinnen aufzunehmen, um

¹³⁸ Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz weist ausdrücklich darauf hin: „Es gibt in den Leistungstypen WuW und BEW keine personellen Kürzungen.“

mit deren Einverständnis die Fachstelle für Wohnungsnotfälle über die entstandenen Mietrückstände zu informieren und den betreffenden MieterInnen beim Antrag auf Mietschuldenübernahme zu unterstützen – nachdem eine Mitteilung der Wohnungsunternehmen an die wohnungssichernden Stellen in den Bezirken ohne Einverständnis des Mieters/der Mieterin nicht mehr möglich ist (s. o.). Da die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Vermietungsabteilungen, die verstärkt für diese Aufgabe eingesetzt werden sollen, häufig nicht genügend Kenntnisse über die Möglichkeiten der Hilfestellung und die Abläufe haben, hat der Leiter der bezirklichen Fachstelle im Rahmen einer eintägigen Veranstaltung eine Einführung gegeben und die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Wohnungsunternehmens mit den notwendigen Informationen und Materialien versorgt. Eine Fortsetzung der Kooperation ist geplant.

Wiesbaden

Für die über die Regiestellen in Wiesbaden vermittelten WohnungsbewerberInnen findet nach Mietvertragsabschluss bzw. beim Probewohnen eine befristete Nachbetreuung entsprechend eines Hilfeplans durch die „abgebenden“ Einrichtungen statt, d. h. die Regiestellen sind nicht unbedingt selbst zuständig für die Betreuung. „... im Zuge der Anmietung der Wohnung greift ein Unterstützungsverhältnis, das die Regiestelle ... nicht selbst wahrnehmen muss... Die Regiestelle koppelt diesen Prozess mit den jeweiligen sozialen Unterstützungsträgern, die in den einzelnen Feldern die kompetenten und aktiven Träger sind“ (Altschiller 1999, S. 31). Nach Auskunft des Wohnungsamtes wendet sich das Wohnungsunternehmen nicht an die kommunale Wohnungsvermittlungsstelle, sondern an die betreffenden AnsprechpartnerInnen in den Regiestellen.

Sämtliche Regiestellen erachten sich für die Nachbetreuung der vermittelten Klientel und das „Konfliktmanagement“ als verantwortlich („Wir sind zuständig.“). Die Regiestelle „Jugendhilfe“ wird von den Wohnungsunternehmen direkt über auftretende Schwierigkeiten informiert und wendet sich an den zuständigen Betreuer/ die zuständige Betreuerin. Die Wohnungsunternehmen schätzen die gute Erreichbarkeit und verlässliche Problemdelegation im Hinblick auf die Besonderheit dieser Regiestelle als Trägerverbund mehrerer verschiedener Einrichtungen der Erziehungshilfe. Für jeden vermittelten jungen Erwachsenen liegt ein Hilfeplan auf der Grundlage des KJHG für die Nachbetreuung vor, nach dem Auslaufen der Nachbetreuung bestehen in der Regel informelle Kontakte zum ehemaligen Betreuer/ zur ehemaligen Betreuerin weiter (zeitliche Grenze geschätzt bei 3 bis 4 Jahren). Bei später auftretenden Konflikten wird zumeist mit den ehemaligen BetreuerInnen kooperiert, sofern diese nicht mehr verfügbar sind, erfolgt die Klärung durch die Regiestelle.

Die Regiestelle „Straßensozialarbeit“ (alleiniger Träger Diakonisches Werk) ist selbst für die Nachbetreuung der vermittelten Klientel zuständig. Die Betreuung erfolgt in der Regel im Rahmen des ambulant betreuten Wohnens nach § 72 BSHG. Nach der Vermittlung der Wohnung bleibt die vormals durchweg wohnungslose Klientel überwiegend im Kontakt zur Regiestelle, sie sei eine Art „Familienersatz“, viele kämen auch weiterhin in die Wohnungsloseneinrichtungen des Diakonischen Werks (Teestube etc.).

In der Regiestelle „Sozialpsychiatrischer Dienst“ erfolgt die Betreuung auf der gesetzlichen Grundlage der §§ 39 und 93 BSHG. Den Wohnungsunternehmen sind die jeweiligen BetreuerInnen bekannt.

Die Regiestelle „Bewährungshilfe“ wendet sich bei Problemen an die zuständigen BewährungshelferInnen. Die Betreuung erfolgt dabei im Rahmen der gesetzlichen Fristen gemäß StGB (mindestens zwei bis fünf Jahre).

Wie schon im Hinblick auf die Problemmeldungen (Kap. 7.1.2) liegen in diesem Zusammenhang keine statistisch verwertbaren Angaben vor. Überwiegend wird die im Anschluss an die Vermittlung einsetzende Betreuung als ausreichend eingeschätzt. Die Regiestelle „Straßensozialarbeit“ beklagt in diesem Zusammenhang jedoch den schlechten Personalschlüssel (1:16), der nach Ansicht der befragten GesprächspartnerInnen „am Bedarf vorbeigehe“ und „keine zeitliche Variierbarkeit“ zuließe. Zudem „können und wollen nicht alle ins betreute Wohnen“. Die Regiestelle „Sozialpsychiatrischer Dienst“ spricht von einer nicht in jedem Falle ausreichenden Nachbetreuung – es könnten keine Garantien gegeben werden. So passiere es beispielsweise, „dass Klienten/Klientinnen ihre Medikamente nicht einnehmen, weil dies nicht mehr kontrolliert werden kann“.

Die Befragten der Wohnungswirtschaft schätzen die Zusammenarbeit mit den Regiestellen als verlässlich und „ohne größere Turbulenzen ein“. Diese hätte sich insbesondere seit der Einführung des neuen Vermittlungsverfahrens (direkte Belegung durch die Regiestellen) noch verbessert. Als problematisch wird in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit mit den Frauenhäusern beschrieben, da Konflikte aufgrund der „gewalttätigen Männer“ befürchtet werden.

Von Seiten der Kommune erfolgt im Zuge von Räumungsklagen bei Sozialhilfeempfängern und -empfängerinnen ein großer Teil der Wohnungssicherung im Sozialamt, wo auch Mietschulden nach § 15a BSHG übernommen werden. Nach Auskunft der Experten und Expertinnen gehöre es zur „ganzheitlichen Sachbearbeitung des Sozialamtes“, dass der entsprechende Haushalt nicht in eine andere Zuständigkeit verwiesen wird, wenn ein Wohnungsproblem bekannt wird. Bei den Nicht-SozialhilfeempfängerInnen sei dagegen die Fachstelle ggf. auch für die Übernahme der Mietschulden zuständig.

Die Fachstelle hat keine eigene Sozialdienstfunktion, sondern kooperiert eng mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst, wobei dieser in der Regel nur bei betroffenen Familien mit Kindern zuständig wird.

Dresden

Die Auswertung der beiden Vermittlungsjahrgänge der Gruppe „Obdachlose und Gefährdete“ in Dresden ermöglicht Aussagen zum Umfang der behördlichen und von freien Trägern durchgeführten Beratungs- und Betreuungsleistungen. Die Anzahl der behördlichen Hausbesuche variierte zwischen keinem entsprechenden Hausbesuch und bis zu fünf Kontroll- und Wunschhausbesuchen bzw. bis zu vier Hausbesuchen auf Veranlassung, die Dienstgänge beliefen sich auf maximal sechs. Im Durchschnitt wurden pro Haushalt 1,3 Kontrollhausbesuche und Dienstgänge sowie knapp 0,5 Hausbesuche auf Wunsch oder Veranlassung durchgeführt.

Tab. 7.16: Dresden: Hausbesuche und Dienstgänge des kommunalen Sozialen Diensts, gesamt und differenziert nach Haushaltstyp und Wohnungsnotfallsituation vor der Vermittlung, Mittelwerte

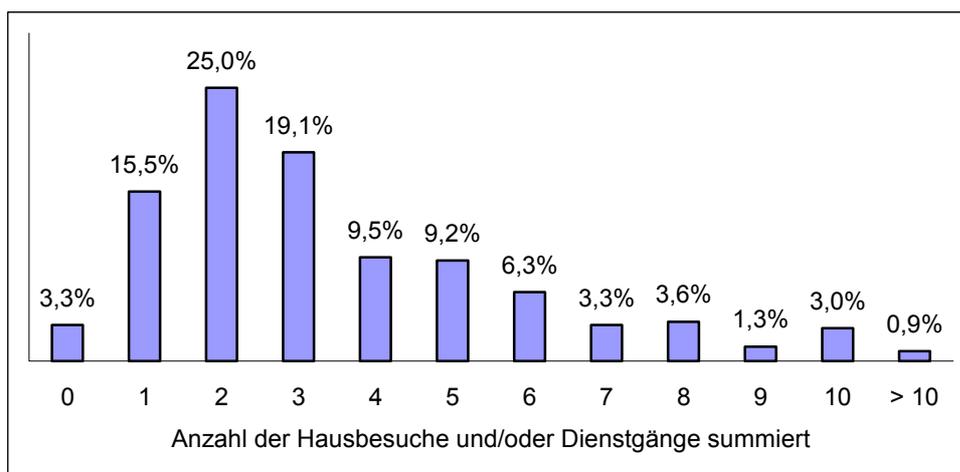
	Kontrollhausbesuch	Hausbesuch auf Wunsch	Hausbesuch auf Veranlassung	Dienstgänge
männliche 1-PHH	1,30	0,51	0,47	1,38
weibliche 1-PHH	1,32	0,27	0,34	1,10
Mehr-PHH	1,20	0,45	0,43	1,05
drohender Verlust	1,12	0,42	0,38	1,04
einmaliger Verlust	1,29	0,39	0,43	1,19
wiederholter Verlust	1,69	0,87	0,67	2,24
gesamt	1,29	0,48	0,46	1,29
keine Hausbesuche od. Dienstgänge in %	13,5	68,1	64,1	31,6

Betrachtet man diese Angaben entsprechend der Wohnungsnotfallsituation vor der Vermittlung, wird deutlich, dass sich die behördlichen Unterstützungsleistungen proportional zum „Schweregrad“ des Wohnungsnotfalls vor der Wohnungsvermittlung verhalten. Diejenigen, die wiederholt wohnungslos geworden waren, hatten im Vergleich die meiste Unterstützung erhalten.

Bei 13,5 % der Haushalte wurden keine Kontrollhausbesuche gemacht. Da diese Kontrollhausbesuche jedoch standardmäßig nach Bezug der Wohnung stattfinden sollten, um das neu geschaffene Mietverhältnis nicht zu gefährden, wurde nach einer möglichen Erklärung gesucht, warum hier bei einer relativ großen Anzahl von Haushalten auf die Hausbesuche von Seiten der SozialarbeiterInnen verzichtet wurde. Dazu wurden die vier Variablen „Anzahl der Kontrollhausbesuche“, „Anzahl der Hausbesuche auf Wunsch“, „Anzahl der Hausbesuche auf Veranlassung“ und „Anzahl der Dienstgänge“ summiert betrachtet. Dabei zeigte sich, dass von den 41 Haushalten (obige 13,5 %) lediglich zehn Haushalte keinerlei behördliche Hilfe in Form von Hausbesuchen oder Dienstgängen in Anspruch genommen hatten. Darunter sind keine Haushalte, die bereits wiederholt wohnungslos geworden waren. Bei den zehn Haushalten dürfte es sich um Haushalte handeln, die sich einem weiteren Beratungs- und Unterstützungsangebot nach der Vermittlung der Wohnung verweigert haben. Das heißt, von den 304 hier untersuchten Haushalten haben 294 Haushalte behördliche Hilfen in Anspruch genommen.

Die überwiegende Mehrheit (59,6 %) der Haushalte wurde zwischen ein- und dreimal nach Bezug der Wohnung zu Hause aufgesucht oder bei der Erledigung von Formalitäten begleitet (siehe Abb. 7.4).

Abb. 7.4: Dresden: Summative Betrachtung der Hausbesuche und Dienstgänge



Betrachtet man die in Kap. 3.3.2 eingeführten „besonderen Problemlagen“ vor der Vermittlung einer Wohnung, so wird deutlich, dass sich die behördlichen Unterstützungsleistungen proportional zur Problemhäufung verhalten: Haushalte mit Mehrfachproblemlagen wurden häufiger zu Hause aufgesucht oder durch Dienstgänge begleitet als Haushalte mit einem oder ohne Problem (siehe Tab. 7.17).

Tab. 7.17: Dresden: Hausbesuche und Dienstgänge des kommunalen Sozialen Dienstes nach den „besonderen Problemlagen“, Mittelwerte

	Kontrollhausbesuch	Hausbesuch auf Wunsch	Hausbesuch auf Veranlassung	Dienstgänge
keine Probleme bekannt	1,01	0,31	0,29	0,93
ein Problem bekannt	1,27	0,44	0,40	1,14
zwei und mehr Probleme bekannt	1,79	0,90	0,94	2,40

Neben den Hausbesuchen und Dienstgängen stehen den vermittelten Haushalten weitere Unterstützungsleistungen zur Verfügung, die vornehmlich durch freie Träger durchgeführt werden. Zu den erfassten Hilfen zählen das ambulant betreute Wohnen nach § 72 BSHG, die vormundschaftsgerichtliche Betreuung sowie die Schuldner- und die Suchtberatung.

Tab. 7.18: Dresden: Hilfen und Unterstützungsleistungen gesamt, Zeilenprozent

Hilfeleistung	erhalten/vereinbart		nicht erhalten/vereinbart	
	absolut	in Prozent	absolut	in Prozent
ambulant betreutes Wohnen nach § 72 BSHG*	55	18,3	245	81,7
vormundschaftsgerichtliche Betreuung*	20	6,7	280	93,3
Vermittlung an Suchtberatung**	52	17,2	250	82,8
Vermittlung an Schuldnerberatung**	59	19,5	244	80,5

* In vier Fällen keine Angabe.
 ** In zwei Fällen keine Angabe.
 *** In einem Fall keine Angabe.

Knapp jeder fünfte Haushalt (18,3 %, siehe Tab. 7.18) befand sich in einem ambulanten Betreuungsverhältnis nach § 72 BSHG (Regelbetreuungszeit = 18 Monate; entsprechend der Richtlinie des Landeswohlfahrtsverbandes). In den meisten Fällen hatten die Versorgten bereits vor der Wohnraumvermittlung in einem ambulanten Betreuungsverhältnis gestanden.

In zwei Fällen wurde die Betreuung nach Bezug der Wohnung eingerichtet. Differenziert nach Haushaltstypen zeigt sich, dass die allein lebenden Männer deutlich häufiger als Mehrpersonenhaushalte und allein lebende Frauen ambulant betreut wurden. Dabei handelte es sich insbesondere um Männer, die bereits zum wiederholten Male ihre Wohnung verloren hatten (siehe Tab. 7.19).

Tab. 7.19: Dresden: Weitere Hilfen, differenziert nach Wohnungsnotfallsituation und Haushaltstyp, Angaben in Prozent von „trifft zu“

	ambulant betreutes Wohnen nach § 72 BSHG	vormundschaftsgerichtliche Betreuung	Vermittlung an Suchtberatung	Vermittlung an Schuldnerberatung
männliche 1-PHH	21,2	5,2	22,2	14,4
weibliche 1-PHH	7,9	19,5	7,5	14,6
Mehr-PHH	14,0	2,3	2,3	47,7
drohender Verlust	10,8	5,4	9,7	23,7
einmaliger Verlust	11,2	2,8	15,4	15,3
wiederholter Verlust	60,0	22,7	42,2	20,5

Haushalte mit Mehrfachproblemlagen wurden deutlich häufiger ambulant betreut als Haushalte, bei denen kein oder nur ein besonderes Problem bekannt geworden war.

Tab. 7.20: Dresden: Ambulant betreutes Wohnen nach § 72 BSHG, differenziert nach besonderen Problemlagen

besondere Problemlagen	ambulantes Betreuungsverhältnis nach § 72 BSHG	kein ambulantes Betreuungsverhältnis nach § 72 BSHG
kein besonderes Problem bekannt	5,5	28,6
ein besonderes Problem bekannt	34,5	55,5
zwei und mehr besondere Probleme bekannt	60,0	15,9
gesamt	100	100

Diejenigen Haushalte, die nach § 72 BSHG ambulant betreut wurden, haben darüber hinaus mehr behördliche Hilfen (Hausbesuche und Dienstgänge) in Anspruch genommen als Haushalte, die nicht in einem ambulanten Betreuungsverhältnis mit einem freien Träger standen.

Tab. 7.21: Dresden: Ambulant betreutes Wohnen nach § 72 BSHG, differenziert nach Häufigkeit der behördlichen Hausbesuche und Dienstgänge

Häufigkeit der Hausbesuche und Dienstgänge	ambulantes Betreuungsverhältnis nach § 72 BSHG	kein ambulantes Betreuungsverhältnis nach § 72 BSHG
kein Hausbesuch/Dienstgang	-	3,7
1-3 Hausbesuche/Dienstgänge	41,8	63,3
4-6 Hausbesuche/Dienstgänge	36,4	22,9
mehr als 6 Hausbesuche/ Dienstgänge	21,8	10,2
gesamt	100	100

Entsprechend der Tabelle 7.18 wurden 20 Haushalte vormundschaftsgerichtlich betreut. Dabei ist ein Betreuungszeitraum von 60 Monaten zugrunde zu legen. Hierbei handelte es sich bis auf eine Ausnahme ausschließlich um Einpersonenhaushalte: um psychisch kranke allein lebende Frauen in einem vor der Vermittlung bedrohten Mietverhältnis und um allein lebende Männer, die wiederholt ihre Wohnung verloren hatten (siehe auch Tab. 7.19).

Nur in einem Fall war keine besondere Problemlage vor der Vermittlung bekannt geworden, zehn Haushalte hatten ein bekanntes Problem, neun Haushalte waren mehrfach problembelastet.

Die entsprechenden vier gesetzlichen Aufgabenkreise für eine vormundschaftsgerichtliche Betreuung sind in Tab. 7.22 abgebildet.

Tab. 7.22: Dresden: Zuordnung der Fälle entsprechend der vier Aufgabenkreise der vormundschaftsgerichtlichen Betreuung

Gesundheitsfürsorge	Vermögensfürsorge	Aufenthaltsbestimmung	Vertretung Ämter	Fälle
x	x		x	11
	x		x	4
x	x	x	x	3
x			x	1
x		x	x	1

Auch im Hinblick auf die vormundschaftsgerichtliche Betreuung wird deutlich, dass Haushalte mit einem vom Vormundschaftsgericht bestellten Betreuer zusätzlich häufig behördliche Hilfen (Hausbesuche und Dienstgänge) in Anspruch genommen haben (siehe Tab. 7.23).

Tab. 7.23: Dresden: Ambulant betreutes Wohnen nach § 72 BSHG, differenziert nach Häufigkeit der behördlichen Hausbesuche und Dienstgänge

Häufigkeit der Hausbesuche und Dienstgänge	vormundschaftsgerichtliche Betreuung	keine vormundschaftsgerichtliche Betreuung
kein Hausbesuch/Dienstgang	5,0	3,2
1-3 Hausbesuche/Dienstgänge	15,0	63,2
4-6 Hausbesuche /Dienstgänge	25,0	24,6
mehr als 6 Hausbesuche/Dienstgänge	55,0	8,9
gesamt	100	100

Wie aus Tab. 7.18 ferner ersichtlich ist, wurden Suchtkranken und verschuldeten Haushalten im Rahmen der Prävention Hilfsangebote vermittelt. In 80 % der Fälle, in denen eine Suchtabhängigkeit (siehe „andere Probleme“ vor der Vermittlung in Kap. 3.3.2) in der Handakte vermerkt wurde, wurde eine Suchtberatung anempfohlen. Im Falle der Schuldnerberatung ist der Prozentsatz derer, die eine Verschuldung aufweisen und eine entsprechende Beratung angeboten bekamen, mit 42 % deutlich geringer.

Im Falle einer vermittelten Schuldnerberatung ist nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen in der Stadtverwaltung davon auszugehen, dass die betreffenden Haushalte dieses Unterstützungsangebot auch angenommen haben. Für die Vermittlung an die Suchtberatungsstellen sei dies nicht mit Bestimmtheit festzustellen.

Wie bereits oben ausgeführt, wurden Haushalten, die Mehrfachproblemlagen aufweisen, mehr Hilfen und Unterstützungsleistungen gewährt als den übrigen Haushalten. Dies dürfte die Erklärung dafür sein, dass immerhin 63 % dieser Haushalte zum Stichtag noch in der vermittelten Wohnung lebten.

Tab. 7.24: Dresden: Verbleib der Haushalte nach „besonderen Problemlagen“, Zeilenprozente

besondere Problemlagen	noch wohnhaft	bekannt verzogen	unbekannt verzogen
keine besonderen Probleme bekannt	47,8	31,9	20,3
ein besonderes Problem bekannt	50,9	23,7	24,3
zwei und mehr besondere Probleme bekannt	62,5	16,7	20,8

Dies spiegelt sich ebenso in der Betrachtung der verschiedenen Hilfen und Unterstützungsleistungen wider: Haushalte, die häufig (viermal und öfter) durch die SozialarbeiterInnen des zuständigen Ortsamtes aufgesucht oder begleitet worden waren, sind überdurchschnittlich häufiger noch wohnhaft als die übrigen Haushalte. Ähnliches gilt für Haushalte, die in einem ambulanten (§ 72 BSHG) oder vormundschaftsgerichtlichen Betreuungsverhältnis standen oder denen eine Suchtberatung anempfohlen wurde. Lediglich bei den Haushalten, denen eine Schuldnerberatung vermittelt wurde, ist der Anteil der Wegzüge höher als der Anteil der Verbliebenen (siehe Tab. 7.25).

Tendenziell lässt sich demnach festhalten: Je größer die Problembelastung der einzelnen Haushalte war, desto eher waren sie noch in der vermittelten Wohnung gemeldet, vorausgesetzt, sie haben Hilfen in Anspruch genommen. Sofern dies nicht der Fall war, waren sie tendenziell eher unbekannt verzogen.

Tab. 7.25: Dresden: Verbleib der Haushalte nach Hilfeleistungen, Zeilenprozente

Hilfeleistungen	noch wohnhaft	bekannt verzogen	unbekannt verzogen
<i>Häufigkeit der Hausbesuche und Dienstgänge des kommunalen Sozialen Dienstes</i>			
kein Hausbesuch/Dienstgang	33,3	11,1	55,6
1-3 Hausbesuche oder Dienstgänge*	44,4	29,6	25,4
4-6 Hausbesuche oder Dienstgänge	70,7	16,0	13,3
mehr als 6 Hausbesuche oder Dienstgänge**	54,1	21,6	21,6
<i>weitere Hilfen</i>			
keine ambulante Betreuung nach § 72 BSHG***	49,4	24,9	24,9
ambulante Betreuung nach § 72 BSHG	62,3	22,6	15,1
keine vormundschaftsgerichtliche Betreuung***	50,4	25,6	23,3
vormundschaftsgerichtliche Betreuung	75,0	10,0	15,0
keine Vermittlung an Suchtberatung*	51,1	25,7	22,8
Vermittlung an Suchtberatung**	58,8	17,6	21,6
keine Vermittlung an Schuldnerberatung***	53,2	22,5	23,4
Vermittlung an Schuldnerberatung	48,3	19,0	32,8

* zzgl. 1 Fall „JVA“ = 100%

** zzgl. 1 Fall „verstorben“ = 100%

*** zzgl. „JVA“ + „verstorben“ = 100%

In der Zusammenschau der Ergebnisse im Hinblick auf den Verbleib der Zielgruppe und damit auf die Dauerhaftigkeit der Wohnungsversorgung ließen sich in Dresden demnach vier Gruppen von Haushalten feststellen:

- Besonders problembelastete Haushalte, die dementsprechend umfangreiche Betreuung erhalten haben, sind zu einem großen Teil noch wohnhaft, auch wenn hier mangelnde Alternativen nicht ausgeschlossen werden können.
- Vor allem ältere Haushalte haben sich mit der Situation arrangiert und sind noch wohnhaft.
- Jüngere Haushalte und Haushalte mit weniger Betreuungsbedarf aufgrund geringerer Problembelastung ziehen wieder weg.
- Eine Anzahl von Haushalten, für die die angebotenen Unterstützungsleistungen nicht ausreichend waren und/oder die sich verweigert haben, sind unbekannt verzogen, wobei hier Wohnungsverluste wahrscheinlich sind.

Nach Auskunft der befragten Experten und Expertinnen der Stadtverwaltung erweisen sich die eingerichteten Unterstützungsleistungen bei zwei Dritteln der Betroffenen für den Erhalt des Mietverhältnisses als ausreichend, was sich auch in den Ergebnissen der Datenanalyse zum Verbleib der Haushalte widerspiegelt. Danach war etwa die Hälfte der Haushalte noch in der vermittelten Wohnung gemeldet und hatte sich ein weiteres Viertel eigenständig mit neuem Wohnraum versorgt („bekannt verzogen“, siehe Tab. 7.12). Das Nichterreichen des letzten Drittels liegt nach Einschätzung der Stadtverwaltung „mit Sicherheit nicht an der mangelnden Betreuungskapazität, sondern an der fehlenden Erreichbarkeit und Mitwirkung“ der betreffenden Haushalte. Die geschätzte Quote der gescheiterten/scheiternden Mietverhältnisse dürfte sich mit der Quote der über Sozialarbeit „nicht erreichbaren Haushalte“ decken, diese Gruppen dürften „identisch sein“. Vergleichbare Angaben zum Scheitern von Mietverhältnissen im übrigen, nicht über die Kooperationsvereinbarung belegten Bestand liegen nicht vor, es wird aber angenommen, dass die Quote innerhalb der Gruppe der „Obdachlose und Gefährdete“ um 50 % höher ist „als im normalen Bestand“ (Expertengespräche).

Demgegenüber schätzt die Wohnungswirtschaft, die selbst – wie oben ausgeführt - Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen mit Betreuungsaufgaben beschäftigt, die behördliche Nachsorge nach der Wohnraumanmietung als „völlig unzureichend“ ein, weil dabei „weder nachhaltig eine Sicherung der Miete noch eine Betreuung im eigentlichen Sinne“ stattfände. Diese Aussage wird zwar von den Experten und Expertinnen der Stadtverwaltung als „aus Vermietersicht nachvollziehbar“ bewertet, grundsätzlich gelte aber im Bereich der Nachbetreuung das Freiwilligkeitsprinzip im Hinblick auf die Mitwirkung der betreffenden Haushalte. Von Seiten der Kommune gäbe es daher keine rechtlichen Möglichkeiten, eine Betreuung zu erzwingen bzw. den Nachweis zu bestimmten Zahlungen zu verlangen. Nach Aussage der GesprächspartnerInnen gäbe es einen bestimmten Personenkreis, der sich generell verweigert und den man dauerhaft nicht mit Normalwohnraum versorgen kann. Langfristig ließe dies darauf hinaus, neue Wohnmöglichkeiten genau für diese Klientel zu schaffen. Es gäbe „Wohnungstouristen“, die schon „die 4., 5. oder 6. Wohnung bezogen und wieder verloren haben“.

Auch die Direktüberweisung der Mieten von Sozialhilfeempfängern und –empfängerinnen erfolgt auf freiwilliger Basis. Sie wird einzelfallabhängig entschieden und „so weit wie mög-

lich“ praktiziert, was mit einem „verhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand“ verbunden ist. Zahlenbelege konnten in diesem Zusammenhang nicht erbracht werden.

7.3 Zusammenfassende Betrachtung

Die frühzeitige Meldung von Mietvertragsverletzungen ist nur im Berliner KV GM vertraglich vereinbart worden. Grundsätzlich ließ sich aber in allen untersuchten Fallbeispielen feststellen, dass auftretende Mietschulden im Verlauf der Mietverhältnisse das häufigste Problem darstellen. Wie die Ergebnisse in Berlin zudem zeigten, traten die Probleme überwiegend bereits im ersten Jahr nach der Vermittlung einer Wohnung auf. Gleichwohl war festzustellen, dass in Berlin der größere Teil der Mietverhältnisse nach der Vermittlung problemlos verlief, für Dresden ließen sich diesbezüglich keine zuverlässigen Angaben machen.

Aus der Analyse bezüglich des Stands der Mietverhältnisse bei der letzten Problemmeldung der Wohnungsunternehmen in Berlin ist ferner bekannt, dass in 28 % der betrachteten Fälle das (erneute) Scheitern des Mietverhältnisses sehr wahrscheinlich war. Dies verhält sich im Hinblick auf die Verbleibsanalyse der in Dresden versorgten Haushalte ähnlich, wo für knapp 23 % der Haushalte kein neuer Aufenthaltsort ermittelt werden konnte. Auch hier ist überwiegend von einem Scheitern der Mietverhältnisse auszugehen.

Formale Betreuungszusagen für den Zeitpunkt ab der Vermittlung einer Wohnung bestehen nur in Berlin und Dresden, wobei auch in Wiesbaden von einer „informellen“ Betreuungszusage gesprochen werden kann, da auch hier grundsätzlich (befristete) Nachbetreuungsleistungen durch die Regiestellen bzw. „abgebenden Einrichtungen“ erfolgen. Unterschiede zwischen beiden Ansätzen („formal“ und „informell“) bestehen insbesondere darin, dass in Berlin und Dresden die Verantwortlichkeiten für die nachgehende Betreuung auf Seiten der Kommune liegen, wenngleich bei der Erbringung der Hilfeleistungen freie Träger einbezogen sind. In Wiesbaden wiederum sind die Regiestellen selbst bzw. die darin zusammenschlossenen Träger für wohnungssichernde Betreuungsaufgaben zuständig.

Zumindest in Berlin und Dresden bemängeln die kooperierenden Wohnungsunternehmen eine nicht ausreichende Betreuung der versorgten Haushalte im Anschluss an die Wohnungsvermittlung. Gleichwohl wird hier die ggf. fehlende Mitwirkungsbereitschaft der vermittelten Haushalte als erklärender Grund angesehen.

Dennoch konnte die Dresdner Analyse der beiden Vermittlungsjahrgänge zeigen, dass auch vor der Vermittlung besonders problembelastete Haushalte, die dementsprechend umfangreiche Betreuungs- und Unterstützungsleistungen erhielten, in großem Umfang die vermittelte Wohnung halten konnten. Dies muss insbesondere im Hinblick auf die allein stehenden Männer, die in allen Handlungsansätzen die größte Gruppe der vermittelten Haushalte darstellen, als beachtliches Ergebnis gewertet werden. Wie bereits an verschiedenen Stellen in diesem Bericht ausgeführt, war anhand der Dresdner Analyse bekannt geworden, dass drei Viertel der Männer zum Zeitpunkt der Wohnungsvermittlung z. T. mehrfach problembelastet waren. Hier bestand demnach nach der Vermittlung einer Wohnung ein großer Unterstützungsbedarf sowohl an behördlichen als auch weiteren Hilfen. Der große Betreuungsaufwand dürfte mitursächlich dafür sein, dass immerhin die Hälfte der Männer im IV. Quartal

2003 nach einer Wohndauer zwischen 12 und 35 Monaten noch in der vermittelten Wohnung gemeldet waren. Dies betraf zu einem noch größeren Teil diejenigen Männer, die bereits zum wiederholten Male ihre Wohnung/Wohnmöglichkeit verloren hatten.

8 Gewährleistungen und Schadensregulierung

8.1 Konzepte und Umsetzung

Ausführliche Vereinbarungen über eine Regulierung von Vermögensschäden der Wohnungsunternehmen nach dem Scheitern von Mietverhältnissen enthält nur der Berliner Kooperationsvertrag. In Wiesbaden wurden die „großzügige Übernahme“ von Mietrückständen nach § 15a BSHG und die Übernahme der Abgangsrenovierung unter bestimmten Bedingungen¹³⁹ in der Belegungsvereinbarung (Punkt 8) festgeschrieben, sie gelten demnach nur für einen Teil der Vermittlungen in diese Bestände. Die Kooperationsvereinbarung in Dresden enthält diesbezüglich keinerlei verbindliche Absprachen.

Berlin

Kann der Wohnungsverlust nicht abgewendet werden und entsteht einem Wohnungsunternehmen dadurch ein Vermögensschaden, der nicht ausgeglichen werden kann, dann wird ihm durch die ZeKo Berlin auf Antrag Schadensersatz unter bestimmten Voraussetzungen gewährt (s.u.).

Bürgschaftsmittel werden seit der Einführung des Feuerwehrfonds im Jahre 1990 zur Verfügung gestellt (Erfahrungsbericht 1994, S. 22). Seit 1995 wurden jährlich 350.000 DM im Haushalt eingestellt (ohne Deckelung), seit Inkrafttreten des KV GM 2000 stehen jährlich bis zu 375.000 DM bzw. 192.000 Euro zur Schadensregulierung zur Verfügung (mit Deckelung). Der sogenannte Sicherungsfonds wird durch die Bezirke mit bis zu 167.100 € (= 87 %) und durch das Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) mit bis zu 24.900 € finanziert (= 13 %; siehe Anlage 8 zum KV GM 2003). Nicht verausgabte Mittel aus dem Sicherungsfonds können in das übernächste Haushaltsjahr übertragen werden.

Gemäß KV GM 2000 sollten Wohnungen, für die Schadensregulierungen von mehr als ca. 2.500 Euro getroffen wurden, wieder mit M-Berechtigten belegt werden. Diese Regelung entfiel im KV GM 2003, da sie sich als nicht praktikabel erwiesen hatte.

Aufgrund des hohen Aufwandes des Kostenerstattungsverfahrens sowohl für die Wohnungsunternehmen als auch für die ZeKo wurde mit der Einführung des KV GM 2003 auf Pauschalen umgestellt, wobei die Vermögensschäden gemäß § 5 KV GM 2003 einheitlich in Höhe der jeweiligen jährlichen Nettokaltmiete zum Zeitpunkt des Wohnungsangebots abgegolten werden.

Die Voraussetzungen für den Antrag auf Kostenerstattung sind überwiegend gleich geblieben:

- Die vertraglichen Regelungen zur erstmaligen Problemmeldung (unverzögliche Mitteilung von Mietvertragsverletzungen, bei Mietrückständen spätestens Meldung bei einem Rückstand von zwei Monatsmieten) müssen eingehalten worden sein.
- Der Mietvertragsabschluss darf zum Zeitpunkt der ersten Problemmeldung nicht länger als zwei Jahre zurückliegen - bei einem „laufenden Problemfall“ kann der Mietvertragsabschluss auch länger als zwei Jahre zurückliegen.

¹³⁹ „Bei den von der Stadt belegten Wohnungen übernimmt die Stadt die Kosten der Abgangsrenovierung, soweit diese nach Durchführung der Zwangsvollstreckung bis zur Einholung der eidesstattlichen Versicherung gegen den von der Stadt benannten Mieter/benannte Mieterin nicht realisiert werden können. Eine vom Mieter/ von der Mieterin geleistete Sicherheitszahlung findet hierbei auf die Kosten der Abgangsrenovierung Anrechnung.“

- Die rechtlichen Voraussetzungen zur Einleitung eines Räumungsverfahrens durch das Wohnungsunternehmen müssen vorliegen.

Eine weitere Vereinfachung des Kostenerstattungsverfahrens ist mit Inkrafttreten des KV GM 2003 auch insofern eingetreten, als auf das sog. Rückerstattungsverfahren verzichtet wurde. Bis dahin war die ZeKo gemäß Landeshaushaltsordnung gehalten, nach der Schadensregulierung die Forderungen von den Schuldern einzutreiben, was mit einem außerordentlich hohen Aufwand aber nur einem sehr geringen finanziellen Erfolg verbunden war (nur 4.000 DM Rückerstattungen während der gesamten Programmlaufzeit; siehe Tab. 9.2).

8.2 Ergebnisse und Erfahrungen

Für Berlin liegen statistisch verwertbare Angaben zum Umfang der erfolgten Kostenerstattungen für die Jahre 1995 bis 2003 vor.¹⁴⁰ Danach wurden im Betrachtungszeitraum in 533 Fällen Anträge auf Kostenerstattung nach Beendigung des Mietverhältnisses gestellt¹⁴¹, wobei nicht in allen Fällen, in denen den Wohnungsunternehmen im Zusammenhang mit dem Scheitern eines Mietverhältnisses Vermögensschäden entstanden waren, Kostenerstattungen beantragt wurden.

Tab. 8.1: Berlin: Beantragte Forderungen der Wohnungsunternehmen 1995 bis 2003

Haushaltsjahr	Anzahl der Anträge	Forderungen in DM	durchschnittliche Kosten pro Fall in DM
1995	11	51.296,47	4.663,32
1996	44	241.819,36	5.495,89
1997	48	284.010,67	5.916,89
1998	77	390.014,90	5.065,13
1999	172	1.292.475,97	7.514,40
2000	75	518.928,15	6.919,04
2001	43	310.572,94	7.222,63
2002	21	182.222,33	8.677,25
2003	42	316.624,60	7.538,68
gesamt	533	3.587.965,39	6.731,64

Nach Auskunft der befragten Expertinnen und Experten lassen sich aus der Entwicklung der Antragstellungen im Zeitablauf kaum „Trends“ ableiten: Der sprunghafte Anstieg der Anträge im Jahr 1999 sei darauf zurückzuführen, dass zwei Wohnungsunternehmen im Vorfeld der Vertragsänderung zum 01.01.2000 zahlreiche Kostenerstattungsanträge, die sich im Laufe mehrerer Jahre „angesammelt“ hatten, als Gesamtpaket eingereicht hatten. Der Wiederanstieg der Anträge im Jahr 2000 sei die Folge der intensiven Aufklärungsarbeit der ZeKo nach Inkrafttreten des KV GM 2000. Zu berücksichtigen sei auch, dass in jedem Fall die Antragstellungen zeitversetzt zu den fraglichen Räumungen erfolgen, die zum Zeitpunkt der Antragstellung in der Regel schon 2 bis 3 Jahre zurück liegen.

Die ZeKo weist darauf hin, dass Zahl und Entwicklung der Anträge auf Kostenerstattung nicht die tatsächliche Entwicklung und den tatsächlichen Umfang von Vermögensschäden widerspiegeln, die den Wohnungsunternehmen bei der Vermietung an GM-MieterInnen ent-

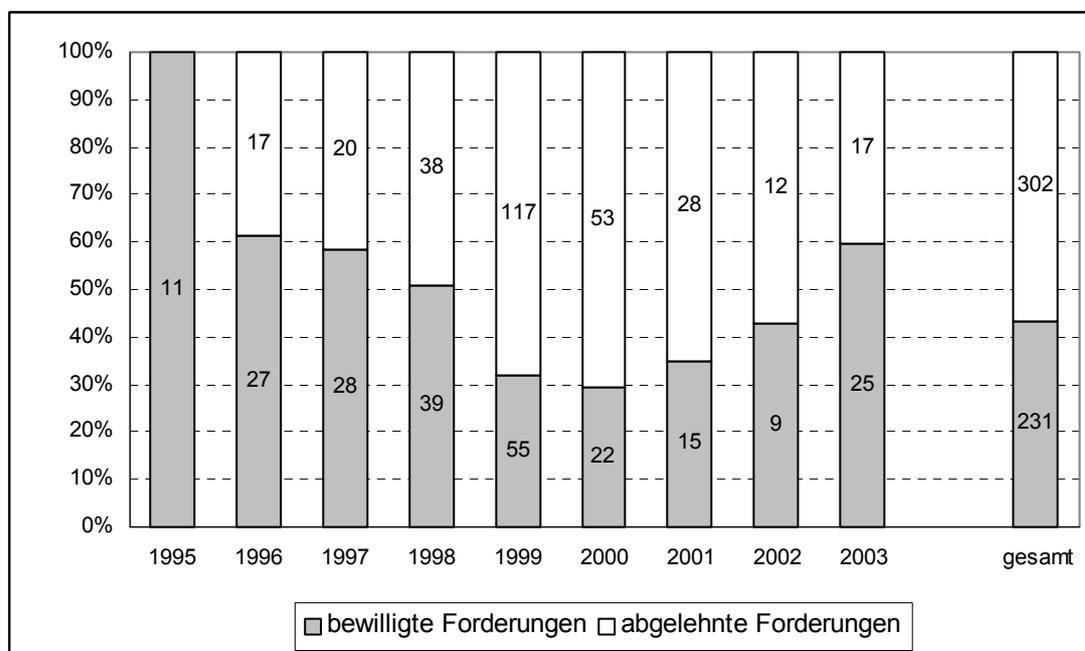
¹⁴⁰ Die folgenden Auswertungen basieren auf Berechnungen der ZeKo vom 19.12.2004 (LAGeSo VI B 44).

¹⁴¹ Die Fallzahlen für 2002 und 2003 können sich noch erhöhen.

standen sind. Häufig würden entsprechende Anträge von den Vermietungsabteilungen der Wohnungsunternehmen nicht eingereicht, weil sie sich beim GM nicht genug auskennen („viele geschieht nicht – aus Unkenntnis“), oder aber die Wohnungsunternehmen scheuten den – bis zur Änderung des KV GM zum 01.11.03 – mit der Antragstellung verbundenen hohen bürokratischen Aufwand. Nach der Vereinfachung des Kostenerstattungsverfahrens im KV GM 2003 ist mit einem Anstieg der Kostenerstattungsanträge zu rechnen.

Insgesamt wurden Forderungen im Höhe von rund 3.6 Mio. DM eingereicht, das sind durchschnittlich 6.700 DM pro Fall. Die durchschnittlichen Kosten pro Antrag differieren in den einzelnen Jahren und lassen der Tendenz nach einen deutlichen Anstieg im Laufe der Jahre erkennen. Nach Ansicht der ZeKo wird dieser Anstieg nicht mit gestiegenen Kosten begründet, vielmehr würden erfahrungsgemäß einzelne kostenintensive Anträge die Durchschnittskosten in den einzelnen Jahren bestimmen.

Abb. 8.1: Berlin: Kostenerstattungen nach Bewilligungen und Ablehnungen (Zahl der Anträge) 1995 bis 2003



Da nach Angaben der ZeKo die antragstellenden Wohnungsunternehmen – ebenfalls aus Unkenntnis – häufig nicht die formalen Voraussetzungen für eine Kostenerstattung erfüllen (am häufigsten wegen Fristenüberschreitungen), ist insgesamt die Zahl der abgelehnten einschließlich der nicht abschließend bearbeiteten¹⁴² Anträge höher als die Zahl der bewilligten Anträge (57 vs. 43 %).

¹⁴² Da die „nicht abschließend bearbeiteten bzw. nicht abgeschlossenen“ Forderungen nicht gesondert ausgewiesen werden können, sind sie zusammengefasst mit den „abgelehnten Forderungen“. Bei den nicht abgeschlossenen Kostenerstattungsanträgen fehlen zum größten Teil Unterlagen, die für die Überprüfung der Anträge benötigt werden, wie z. B. Mahnungen, Auszugsmittelungen, Kontoauszüge. Vor dem 01.11.2003 mussten zusätzlich noch Betriebskosten-/Heizkostenabrechnungen (die immer erst im nächsten Mietjahr abgerechnet werden können) sowie die Titel, Klageschriften, Abtretungserklärungen etc. vorgelegt werden. Da es den Wohnungsunternehmen nicht immer gelingt bzw. wegen des großen damit verbundenen Aufwands nicht immer verfolgt, alle Unterlagen zu beschaffen, bleibt ein geringer Teil der Anträge – in der Regel auf Dauer - unbearbeitet.

Dementsprechend ist auch das Volumen der abgelehnten Forderungen höher als das Volumen der bewilligten Forderungen (62 vs. 38 %), wobei sich hier das Verhältnis noch stärker zuungunsten der Bewilligungen verschiebt.

Tab. 8.2: Berlin: Kostenerstattungen nach Bewilligungen und Ablehnungen (Volumen) 1995 bis 2003

Jahr	Forderungen gesamt in DM	bewilligte Forderungen					abgelehnte Forderungen		
		in DM	in % von ge- samt	davon bereits abgezo- gen		Ø pro Fall	in DM	in % von ge- samt	Ø pro Fall
				Gutschrift*	Rückzah- lung**				
1995	51.296,47	51.296,47	100,0	-	-	4.663,32	-	-	-
1996	241.819,36	200.381,84	82,9	246,90	-	7.421,55	41.437,52	17,1	2.437,50
1997	284.010,67	191.076,12	67,3	-	-	6.824,15	92.934,55	32,7	4.646,73
1998	390.014,90	169.118,79	43,4	402,69	1.077,02	4.336,38	220.896,11	56,6	5.813,06
1999	1.292.475,97	344.341,86	26,6	3.934,30	294,72	6.260,76	948.134,11	73,4	8.103,71
2000	518.928,15	175.883,07	33,9	131,03	450,00	7.994,69	343.045,08	66,1	6.472,55
2001	310.572,94	69.697,87	22,4	714,99	1.350,00	4.646,52	240.875,07	77,6	8.602,68
2002	182.222,33	20.089,84	11,0	440,94	499,91	2.232,20	162.132,49	89,0	13.511,04
2003	316.624,60	152.846,09	48,3	4.747,60	329,64	6.113,84	163.778,51	51,7	9.634,03
Σ	3.587.965,39	1.374.731,95	38,3	10.618,45	4.001,29	5.951,22	2.213.233,44	61,7	7.328,59

* Gutschriften der Wohnungsunternehmen aus bereits gezahlten Betriebskosten.

** Rückzahlungen der ehemaligen Mieter

Insgesamt wurden im Betrachtungszeitraum 231 Anträge bewilligt und Forderungen in Höhe von rund 1,4 Mio. DM bedient – im Durchschnitt knapp 6.000 DM pro Antrag.

Im Endeffekt wurden die zur Verfügung stehenden Bürgschaftsmittel noch in keinem Jahr ausgeschöpft. Die ersten Erfahrungen mit Kostenerstattungsverfahren nach dem aktuellen KV GM zeigen, dass die Pauschalen sich bewähren.

Anhand von 76 % der bewilligten Kostenerstattungsanträge der Jahre 1995 bis 2003 (176 Fälle) war es möglich, die Art der entstandenen Kosten zu ermitteln. Da bei den Problem-meldungen die Mietrückstände dominieren, nehmen Mietrückstände zwangsläufig auch bei den Kostenerstattungen den breitesten Raum ein. In etwas mehr als einem Drittel aller Fälle (37 %) wurden ausschließlich Mietrückstände erstattet. In 63 % der Fälle wurden Mietrückstände in Verbindung mit weiteren Kostenarten (Gerichtskosten, sonstige Kosten, Sachschäden, Renovierungskosten) übernommen. Insgesamt gibt es nur fünf Kostenerstattungen, bei denen keine Mietrückstände beglichen wurden, sondern nur andere Kosten.

Wiesbaden

In Wiesbaden wurden bislang noch nie Schadensregulierungen bei den Wohnungen der Belegungsvereinbarung vorgenommen. Beim „Probewohnen“ (ordnungsrechtliche Einweisung) kommt die Stadt für entstandene Kosten auf. Die befragten ExpertInnen der Wohnungswirtschaft betrachten die Gewährleistungsklausel der Belegungsvereinbarung „eher als Beiwerk“, die entstehenden Kosten lägen „zahlenmäßig in keiner dramatischen Größenordnung“.

In diesem Zusammenhang von Interesse ist der sogenannte „Wohnungssicherungsfonds“ des Diakonischen Werkes für Personen aus dem Bereich der Wohnungslosen- und Straffälligenhilfe. Danach können Personen, „die ohne Wohnung sind, denen Wohnungsverlust

droht oder die aus anderen, mit der Wohnsituation im Zusammenhang stehenden Gründen eine finanzielle Unterstützung benötigen“ und bei denen die Inanspruchnahme gesetzlicher Hilfen besonders im Rahmen von § 15a BSHG ausgeschlossen sind, Anträge für die Vergabe von Mitteln aus dem Fonds stellen. In der Regel werden diese Hilfen in Form von Darlehen bis zu einem Betrag von 2.000 € pro Einzelfall gewährt, wobei bei Abschluss des Darlehensvertrages eine „realistische Chance“ bestehen muss, dass der Empfänger die vereinbarten Tilgungsraten aufbringen kann. Quantitative Aussagen zum Umfang der Inanspruchnahme lassen sich jedoch nicht treffen.

Dresden

In Dresden werden keine Gewährleistungen durch die Stadt übernommen. Nach Auskunft der befragten Experten und Expertinnen der Stadtverwaltung war im Zusammenhang mit dem Abschluss der Kooperationsvereinbarung zwar eine entsprechende Richtlinie in Vorbereitung, die aber aufgrund der großen Wohnungsleerstände und der schlechten finanziellen Situation der Stadt nicht umgesetzt wurde. Die Diskussion war „haushaltlagebedingt“ auf unbestimmte Zeit eingefroren worden, wobei sie langfristig „als nicht zu umgehen“ eingeschätzt wird. Im Zusammenhang mit der Hartz IV-Gesetzgebung und dem daraus resultierenden Neuverhandlungsbedarf der KV DD werden seitens der Wohnungswirtschaft hinsichtlich der Reduzierung des Vermietersrisikos bei „vorbelasteten Haushalten (vor allem bei Haushalten mit Schuldenproblemen)“ langfristig „Gegenleistungen“ von der Stadt erwartet.

9 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

9.1 Fragestellung und Zielsetzung

In den vergangenen Jahren haben auf regional vielfach entspannten Teilmärkten auch die Versorgungspässe für unterstützungsbedürftige Bevölkerungsgruppen tendenziell abgenommen. Gleichzeitig hat sich jedoch die Versorgungslage für solche Haushalte und Personengruppen zugespitzt, deren Zugangsprobleme nicht nur auf finanzielle Ursachen zurückzuführen sind, sondern die häufig darüber hinaus noch andere soziale Merkmale oder Problemlagen (wie allein erziehend, kinderreich, ausländischer Herkunft, behindert, aber auch entlassen aus einer Jugendhilfeeinrichtung oder aus der Haft, (ehemals) suchtabhängig, psychisch krank oder eben Wohnungs- bzw. Obdachlosigkeit) aufweisen und deshalb auf besondere Vorbehalte der VermieterInnen stoßen. Herkömmliche Strategien zur Wohnungsvermittlung reichen in der Regel bei diesen Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen nicht aus, um eine dauerhafte Versorgung mit regulärem Wohnraum (Hauptmietvertrag) 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 – laufend oder auch nur sporadisch – der Unterstützung beim Erhalt der Wohnung und häufig darüber hinaus auch noch bei der Bewältigung von Problemen, die aus der jeweiligen persönlichen oder sozialen Situation resultieren, bedürfen.

Als überaus komplexe Aufgabenstellung kann deshalb die Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen nur im Zusammenwirken aller Beteiligten bewältigt werden, die dafür Verantwortung tragen: die Kommunen, denen im Rahmen der Daseinsvorsorge letztlich die Verantwortung für die Wohnungsversorgung des Personenkreises obliegt, der dabei auf Hilfe angewiesen ist; die öffentlichen Wohnungsunternehmen, die EigentümerInnen der noch gebundenen und nicht mehr gebundenen Wohnungen sind und die sich auf der einen Seite mit dem Erwartungsdruck konfrontiert sehen, ihren sozialen Verpflichtungen besser nachzukommen, auf der anderen Seite aber über wachsende Mietrückstände in ihren Wohnungsbeständen klagen; schließlich die freien Träger der Wohlfahrtspflege, denen Unterbringungsmöglichkeiten für Klienten und Klientinnen fehlen, die in die Selbstständigkeit entlassen werden sollen.

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. Das konnte überzeugend anhand einer Reihe von modellhaften Wohnbauprojekten nachgewiesen werden, die im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ vom Institut Wohnen und Umwelt von 1993 bis 1997 wissenschaftlich begleitet und gut zwei Jahre später noch einmal nachuntersucht wurden (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 1998 und 2003).

Mit einzelnen erfolgreichen Wohnprojekten ist es aber nicht getan. Vielmehr ließe sich – so die zentrale Schlussfolgerung der genannten Untersuchung – die wachsende Zahl von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum allgemeinen Wohnungsmarkt bedarfsgerecht mit Wohnraum nur versorgen, wenn entsprechende verbindliche kooperative Vorge-

hensweisen auf kommunaler Ebene eine breitere Anwendung finden. Da dies noch nicht im erforderlichen Umfang erfolgt, wurden im Rahmen des Forschungsverbundes beispielhafte Kooperationen eruiert und daraufhin untersucht, wie Kommunen, Wohnungsunternehmen und freie Träger der Wohlfahrtspflege bei der Integration von Haushalten und Personen mit besonderen Zugangsproblemen in den allgemeinen Wohnungsmarkt zusammenarbeiten, welche Probleme bei der Umsetzung auftreten und welche Erfolge die Handlungsansätze bei der Versorgung des fraglichen Personenkreises mit Wohnraum zeigen. Ziel der Untersuchung war es, Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen und damit diejenigen Kommunen, die kooperative Ansätze bereits praktizieren, bei deren Weiterentwicklung zu unterstützen und weitere Kommunen zu solchen Vorgehensweisen zu ermutigen.

9.2 Vorgehensweise

Die Untersuchung wurde anhand von Fallstudien durchgeführt, wobei drei verbindliche Kooperationen unterschiedlichen Typs an den Standorten Berlin, Wiesbaden und Dresden einbezogen wurden, mit denen eine zielgruppenadäquate Wohnraumversorgung für Haushalte mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt angestrebt wird.

Zusätzlich zur Auswertung vorhandener Materialien und Durchführung der Interviews mit Expertinnen und Experten der örtlich jeweils kooperierenden Institutionen konnten an zwei Fallstudienstandorten Vermittlungsdaten aufbereitet und analysiert werden, die Aufschluss über die sozioökonomische Situation der vermittelten Haushalte, die Entwicklung der Mietverhältnisse sowie über sozialräumliche Aspekte brachten. In Berlin konnten die im Zehnjahreszeitraum von 1994 bis 2003 erfassten Daten aller 9.560 über das „Geschützte Marktsegment“ vermittelten Haushalte in die Auswertung einbezogen werden. 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 verallgemeinerbar.

Die Fallstudien wurden im Zeitraum Dezember 2002 bis März 2005 durchgeführt.

Da die Untersuchung auf die längerfristigen Wirkungen und Erfahrungen abstellte, sollten nur Handlungsprogramme mit einer Mindestlaufzeit von drei Jahren einbezogen werden. Deshalb kamen Kooperationen nach den §§ 14 und 15 des neuen Wohnraumförderungsgesetzes nicht in Frage, da das Gesetz erst zum 01.01.2002 in Kraft getreten war.

9.3 Ergebnisse

9.3.1 Entstehungshintergründe von Kooperationen zur Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen

Die Kommunen sind bei der Vermittlung von registrierten Wohnungssuchenden in jedem Fall auf die Zusammenarbeit mit den örtlichen öffentlichen Wohnungsunternehmen angewiesen, da sie selbst in der Regel nicht über eigenen Wohnraum verfügen, die bei ihr registrierten Wohnungssuchenden aber im besonderen Maße sowohl hinsichtlich des Zugangs als auch bezüglich der Mietpreise auf die Mietwohnungen in deren Beständen angewiesen sind. Allerdings besteht an der Mehrzahl der Sozialwohnungen kein kommunales Belegungsrecht.

Immer dann, wenn der Wohnungsmarkt sich anspannt, d. h. das Missverhältnis zwischen Wohnungsangebot und -nachfrage für bestimmte Gruppen zunimmt und den Kommunen die Versorgung der bei ihr registrierten Wohnungssuchenden im Zuge der „regulären“ Wohnungsvermittlung nicht mehr ausreichend gelingt, setzen Bestrebungen ein, den Einfluss der zuständigen Stellen auf die Belegung von Sozialwohnungen – u. U. auch der nicht mehr gebundenen Wohnungen – zu verstärken. Das hat dann zur Folge, dass die Kommunen auf mehr Verbindlichkeit in der Zusammenarbeit mit den örtlich tätigen Wohnungsunternehmen drängen, was am ehesten durch gesonderte vertragliche Regelungen gelingt, aber auch auf der Basis von „dokumentierten Absprachen“ möglich ist, wie das Fallbeispiel Wiesbaden zeigt.

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.

In Berlin verfügte das Land zwar über kommunale Belegungsrechte, hatte diese aber seit Mitte der 1980er Jahre den Wohnungsunternehmen zur eigenverantwortlichen Belegung überlassen. Als es dann nicht mehr gelang, Personen und Haushalte mit einem dringenden Wohnungsbedarf mit Wohnraum zu versorgen, verlangte der Senat von den Wohnungsunternehmen auf vertraglicher Basis ab 1989 im Gegenzug die Unterbringung von dringlich Wohnungssuchenden in einem bestimmten jährlichen Umfang. Als auch das nicht gelang, wurde 1993 schließlich quasi als „Vertrag im Vertrag“ der Kooperationsvertrag „Geschütztes Marktsegment“ zwischen Senat, allen Bezirken und den kommunalen Wohnungsunternehmen abgeschlossen (KV GM). Der Vertrag zielt ausschließlich auf die Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen (von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Haushalte) ab und überlässt es den Wohnungsunternehmen, ob sie gebundene oder nicht mehr gebundene Wohnungen zur Vermittlung anbieten.

In Wiesbaden verfügt die Kommune zwar seit der Festlegung als Gebiet mit erhöhtem Wohnungsbedarf nach § 5 a Wohnungsbindungsgesetz im Jahr 1994 über Benennungsrechte an Sozialwohnungen und hat sich überdies durch eine ebenfalls im Jahr 1994 mit einer Reihe ehemals gemeinnütziger Wohnungsunternehmen abgeschlossene Belegungsvereinbarung ein Belegungsvorschlagsrecht an der Hälfte der freiwerdenden, nicht mehr gebundenen Wohnungen¹⁴³ gesichert. Da dennoch besonders benachteiligte Bedarfsgruppen bei der allgemeinen Wohnungsvermittlung nur schwer zum Zug kommen, wird ein Teil der für die Vermittlung zur Verfügung stehenden Wohnungen der Klientel aus bestimmten sozialen Tätigkeitsfeldern (Jugendhilfe, Wohnungslosenhilfe, Sozialpsychiatrischer Dienst, Bewährungshilfe, Schwangerschaftskonfliktberatung, Frauenhäuser) über sogenannte „Regiestellen“ vermittelt, die seit 1993 gegründet und bei den Diensten und Trägern innerhalb dieser Bereiche angesiedelt sind. Allerdings beruht die Zusammenarbeit – wie bereits erwähnt – nicht auf einer vertraglichen Grundlage, sondern auf „dokumentierten Absprachen“, die aber dennoch von allen Beteiligten als verbindlich angesehen werden. Wie in Berlin liegt es auch hier in der Entscheidung der Wohnungsunternehmen, ob sie gebundene oder nicht mehr gebundene Wohnungen frei melden.

¹⁴³ beim kommunalen Wohnungsunternehmen an allen frei werdenden Wohnungen

Die in die Untersuchung einbezogene Kooperation zwischen Kommune und Wohnungsunternehmen sowie einigen Genossenschaften in Dresden hat einen anderen Entstehungshintergrund. Nachdem bis Ende 1995 das DDR-Gesetz über die Gewährung von Belegungsrechten im kommunalen und genossenschaftliche Wohnungswesen in Kraft geblieben war, legten die ostdeutschen Bundesländer ab 01.01.1996 eigene Vorschriften über die Belegungsbindungen von Wohnungen der kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsunternehmen fest, die Zinshilfe und/oder Teilentlastung nach dem AltSchG erhalten hatten. Danach dürfen sich Belegungsbindungen auf bis zu 50 % der genannten Bestände erstrecken. In einem Teil der Landesbelegungsbindungsgesetze ist bestimmt, dass die Belegungsrechte vor Ort statt einer Bestimmung durch Bescheid wahlweise auch im Rahmen von Kooperationsverträgen vereinbart werden können. Im Sächsischen Belegungsrechtsgesetz vom 14.12.1995 wird der Vereinbarung von Belegungsrechten sogar ein klarer Vorrang eingeräumt. Auf dieser Basis wurde die Dresdner Kooperationsvereinbarung 1996 zwischen der Kommune und den damals noch drei, inzwischen aber zu einem fusionierten kommunalen Wohnungsunternehmen und fünf Genossenschaften abgeschlossen. Als belegungsgebunden wurden zunächst 50 %, später 15 % des in Frage kommenden Wohnungsbestandes der kommunalen Wohnungsunternehmen festgelegt¹⁴⁴.

Da die Kooperationsvereinbarung in Dresden sich auf den gesamten belegungsgebundenen Bestand bezieht und deshalb die Vermittlung aller Anspruchsberechtigten zum Gegenstand hat, sind hier Wohnungsnotfälle nur eine unter weiteren Bedarfsgruppen, die bei ihrer Wohnungssuche auf Hilfe angewiesen sind.

Ziel kooperativer Vorgehensweisen zur Versorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen ist in jedem Fall – ob vertraglich fixiert oder verbindlich abgesprochen – die angemessene und dauerhafte Wohnungsversorgung der Zielgruppe. Das heißt zum einen, dass hinsichtlich Größe und Mietpreis der vermittelten Wohnungen die sozialhilferechtlichen, örtlich festgelegten „Angemessenheitskriterien“ zugrunde gelegt werden und dass zum anderen 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 Wohnungen getroffen werden müssen.

9.3.2 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 PartnerInnen, sondern auch die Bereitschaft zur Koordination des eigenen Handelns erfordern, was mit einem erhöhten Aufwand und auch mit erhöhten Kosten verbunden ist. Wie schon bei der Untersuchung von Modellprojekten zur „Dauerhaften Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ zeigt sich auch hier, dass das Zustandekommen, der Weiterbestand und der Erfolg von Kooperationen der untersuchten Art in hohem Maße vom Engagement der Personen abhängen, die diesen Ansatz „tragen“.

Hinsichtlich der Koordinationsanforderungen stellt das GM in Berlin mit der Vielzahl von beteiligten Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen des Stadtstaates vermutlich bundesweit eine Besonderheit dar. Nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen führt der

¹⁴⁴ Mit den Genossenschaften gab es gesonderte Regelungen.

komplexe Aufbau nicht nur zu einer verbreiteten Unkenntnis über das GM, sondern aufgrund der endlosen Hierarchien in den beteiligten Institutionen auch zu einer mangelnden Verantwortlichkeit in den beteiligten Institutionen. Von Seiten der befragten Experten und Expertinnen kamen keine Vorschläge, wie sich der komplexe Aufbau des GM reduzieren ließe bzw. sich die aus den komplizierten Abläufen resultierenden Probleme verringern ließen. Dazu wäre vermutlich eine eingehende Organisationsanalyse notwendig, die im Rahmen dieses Forschungsprojekts aber nicht geleistet werden konnte.

Selbst bei einer grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft der Partnerinnen und Partner 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 und die im Zusammenleben keine Belastung für die Hausgemeinschaft darstellen.

Die Erfahrungen mit den Wiesbadener Regiestellen zeigen, dass auch nicht vertragsbasierte Kooperationen durchaus einen verbindlichen Charakter haben und sich über die Jahre unter den Beteiligten einspielen können. Demgegenüber basieren die beiden anderen in die Untersuchung einbezogenen Kooperationen in Berlin und Dresden auf vergleichsweise detaillierten Verträgen bzw. Vereinbarungen. Nach Ansicht der befragten Expertinnen und Experten in Berlin hat sich der hohe Regulierungsgrad bewährt – er schaffe Klarheit über die Rechte und Pflichten der Kooperationspartner, zumal der Kooperationsvertrag im Laufe der Jahre aufgrund der gemachten Erfahrungen permanent weiterentwickelt und schon zweimal neu gefasst wurde (2000 und 2003).

Auf jeden Fall gilt: Klare und präzise vereinbarte Zielvorgaben und Aufgabenverteilungen sind Voraussetzung, um Soll-Ist-Vergleiche anstellen zu können – das gilt vor allem für die laufende Kontrolle der Ergebnisse der Zusammenarbeit innerhalb des Kreises der Beteiligten, aber 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.

Insgesamt hat die Untersuchung gezeigt, dass das Interesse an Soll-Ist-Vergleichen gering ist, da Verlauf und Erfolg der Kooperationen nur unzureichend dokumentiert und ausgewertet werden, so dass nur sehr wenige Kenntnisse über die Versorgungswirkungen der Programme vorliegen. Es fehlen Zeitreihen seit Beginn der Kooperationen mit Angaben zu den vermittelten Wohnungen, zu den versorgten Haushalten, zur Entwicklung der Mietverhältnisse und zur Inanspruchnahme von Beratung und Betreuung zum Erhalt der Wohnungen und weitergehend. Das führt dazu, dass Schwächen in den kooperativen Anstrengungen, die doch mit einem erheblichen Aufwand aller Beteiligten verbunden sind, nicht erkannt und korrigierende Maßnahmen nicht ergriffen werden können.

Bei den Kooperationen sind in der Regel keine Sanktionsmöglichkeiten für den Fall vorgesehen, dass sich die VertragspartnerInnen nicht an die Vereinbarungen (Erfüllung des Verpflichtungsumfangs, aber auch je nach Vereinbarung bzw. Absprache: zuverlässige Feststellung der Zugangsvoraussetzungen und ausreichende Betreuung bei Bedarf; siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen) halten. 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. Deshalb sollten Dokumentation und Auswertung der Ergebnisse systematisiert und Defizite in der Aufgabenerfüllung in jedem Fall Anlass zur Diskussion und zu einer gründlichen Ursachenforschung unter den Kooperationspartnerinnen und -partnern sein.

9.3.3 Wohnungsnotfallsituation und Lebenslage der versorgten Haushalte

Die untersuchten Kooperationen, mit deren Hilfe Personen/Haushalte mit besonderen Zugangsproblemen zum regulären Wohnungsmarkt in Wohnraum vermittelt werden sollen, stellen definitionsgemäß ab auf die Wohnraumversorgung von Wohnungsnotfällen, die vom Wohnungsverlust unmittelbar bedroht bzw. bereits betroffen sind. Deshalb werden die Zielgruppen grundsätzlich erreicht, wenn auch in unterschiedlich hohem Maße, da die Zielgruppen der kooperativen Handlungsansätze teils enger, teils weiter gefasst sind. Während das kooperative Vorgehen in Berlin ausschließlich und dasjenige in Wiesbaden überwiegend die Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Wohnraum zum Ziel hat, sind in Dresden von Wohnungslosigkeit unmittelbar Bedrohte und Betroffene nur eine Teilgruppe unter den weiter gefassten Zielgruppen der Kooperationsvereinbarung.

Nach den Ergebnissen der Datenanalysen zu den Versorgungswirkungen des „Geschützten Marktsegments“ in Berlin und der Kooperationsvereinbarung in Dresden¹⁴⁵ wurden an beiden Standorten bislang überwiegend und zu etwa gleich großen Anteilen Personen und Haushalte mit Wohnraum versorgt, die nach den im Forschungsverbund verwendeten Definitionen bereits von Wohnungslosigkeit betroffen waren (Berlin: 60 %¹⁴⁶, Dresden: 62 %) und dementsprechend zu einem geringeren Anteil Haushalte, die unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedroht waren (Berlin: 40 %, Dresden: 38 %). Dieses Ergebnis lässt sich u. a. erklären mit den verstärkten Anstrengungen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten, mit den Versorgungsmöglichkeiten, die entspannte Wohnungsmärkte z. T. auch Haushalten bieten, die zwar von Wohnungslosigkeit unmittelbar bedroht sind, aber neben finanziellen Problemen keine weiteren, besonderen Zusatzproblematiken aufweisen, und schließlich mit der Auflösung von Unterkünften in den letzten Jahren. 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).

¹⁴⁵ Die Zahlenangaben beziehen sich nur auf die untersuchte Teilgruppe der „Obdachlosen/Gefährdeten“.

¹⁴⁶ Um eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse herzustellen, wurden Umrechnungen der Berliner Ergebnisse dergestalt vorgenommen, dass die Kategorien „von Wohnungslosigkeit bedroht“ und „von Wohnungslosigkeit betroffen“ den Definitionen entsprechen, die der Arbeit im Forschungsverbund und der Abgrenzung der Gruppen in Dresden zugrunde liegen.

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

Die Aufschlüsselung der zuvor von Wohnungslosigkeit Betroffenen zeigt, dass drei Viertel ihre Wohnung zum ersten Mal verloren hatten, während bei einem Viertel ein Wohnungsverlust bereits wiederholt aufgetreten war (Dresden). Bei den Haushalten, die zuvor von Wohnungslosigkeit unabwendbar bedroht waren und die ohne Vermittlung einer Wohnung in die Wohnungslosigkeit gefallen wären, waren überwiegend Mietzahlungsprobleme aufgetreten (Berlin, Dresden), was nicht zuletzt auf die allgemein außerordentlich prekären Einkommensverhältnisse zurückzuführen ist. Diese konnten im Rahmen der Dresdner Datenanalyse ermittelt werden. Danach lebten 65 % der Haushalte von Transfereinkommen, und zwar überwiegend von Arbeitslosengeld bzw. -hilfe (42 %). Nur 11 % der Haushalte verfügten über ein Einkommen aus Erwerbsarbeit, wobei es sich um Einkommen aus einer befristeten oder unbefristeten Erwerbstätigkeit sowie um Einkünfte aus Arbeitbeschaffungsmaßnahmen nach AFG und BSHG handelte.

Anhand der Dresdner Daten konnte gezeigt werden, dass die vermittelten Haushalte neben Mietschulden, die von den meisten aus den vorigen gescheiterten Mietverhältnissen in das neue Mietverhältnis mitgebracht werden, was im Übrigen auch bei den Marktsegment-MieterInnen in Berlin der Fall ist, zum überwiegenden Teil noch mit einem (60 %) oder auch zwei und mehr Problemen (16 %) belastet sind, die den Erhalt der neu begründeten Mietverhältnisse gefährden können.¹⁴⁷ 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 bis 2003 eine Wohnung vermittelt wurde und bei denen vor bzw. bei Einzug ein Betreuungsbedarf festgestellt wurde. Dieser lag durchschnittlich bei 38 % und hat sich von 1994 bis 2003 mehr als verdoppelt (von 25 auf 52 %).

Nach den Erfahrungen in Wiesbaden gibt es bei den Wohnungsunternehmen hinsichtlich der Klientel der Regiestellen eine deutliche „Sympathiehierarchie“: Jugendliche haben im Ver-

¹⁴⁷ Als „besondere Problemlagen“ wurden bei der zuständigen Stelle erfasst: Schulden (allerdings ohne Mietschulden), Sucht, „Verwahrlosung“, psychische Erkrankung, Behinderung, Haft.

mittlungsprozess die besten Chancen, gefolgt von psychisch Kranken, Wohnungslosen und straffällig Gewordenen, wobei die beiden zuletzt genannten Gruppen nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen eindeutig zur „untersten Hierarchie“ gehören. Wegen befürchteter Probleme mit gewalttätigen Männern sind die Wohnungsunternehmen z. T. auch bei Vermietungen an Frauen aus Frauenhäusern zurückhaltend.

9.3.4 Umfang der von den beteiligten Wohnungsunternehmen bereitgestellten Wohnungsangebote

Der Bedarf an Wohnraum für Wohnungsnotfälle¹⁴⁸ ist 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.

Sofern es einen fest vereinbarten Verpflichtungsumfang wie das beim „Geschützten Marktsegment“ in Berlin vereinbarte Kontingent von jährlich 1.350 Wohnungen gibt, dann ist dieser – gemessen am tatsächlichen Bedarf – von vornherein zu niedrig angesetzt, was allen Beteiligten bekannt ist („Kompromiss“; „mehr war nicht verhandelbar“; „den Mangel besser verwalten“; Expertengespräche). Zu beobachten ist – in Berlin wie anderswo auch – die Tendenz, die Verpflichtungsumfänge mit Hinweis auf die entspannte Wohnungsmarktlage abzusenken. So wurde das im Rahmen des „Geschützten Marktsegments vereinbarte Kontingent im Jahr 2000 von vormals 2.000 auf 1.350 Wohnungen jährlich abgesenkt.

Hinzu kommt, dass das Kontingent noch in keinem Jahr seit Bestehen des „Geschützten Marktsegments“ erfüllt wurde, was ohne Konsequenzen blieb, da vertraglich keine Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen sind. Durchschnittlich wurde das Kontingent im Betrachtungszeitraum zu 61 % erfüllt, wobei es im Laufe der Jahre einen wechselvollen Verlauf hatte: Die höchste Erfüllungsquote bestand mit 83 % im Jahr 1994 bei mehr als 10.000 registrierten Wohnungslosen und einem entsprechenden politischen Druck, den niedrigsten Erfüllungsstand mit 27 % gab es im Jahr 1999 im Vorfeld der Neufassung des Kooperationsvertrags.

Auch in den beiden anderen Fallstudienstandorten kann der Wohnungsbedarf der Wohnungsnotfälle aus Mangel an freigemeldetem Wohnraum bei weitem nicht gedeckt werden: In Wiesbaden manifestiert sich das heute deutlicher als in früheren Jahren, weil den Regiestellen seit 06/2003 die Zuteilung festgelegter, jährlicher Kontingente zugesagt wurde.

In Dresden wurden die der Belegungsbindung unterliegenden Wohnungsbestände seit Inkrafttreten der Kooperationsvereinbarung von zunächst 50 % des infragekommenden Wohnungsbestandes formell auf 15 % abgesenkt und verringerten sich informell weiter auf 10,6 %. Nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen reicht der verbliebene Bestand nicht aus, die bei der Vermittlungsstelle registrierten Wohnungssuchenden bedarfsgerecht mit Wohnraum zu versorgen, obwohl die Vermittlungstätigkeit seit 07/2000 auf Personengruppen eingengt ist, die der „besonderen Fürsorge“ bedürfen.

¹⁴⁸ Bedarf = Zahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit unmittelbar bedrohten Haushalte, die für eine Vermittlung in regulären Wohnraum in Frage kommen bzw. in Berlin zusätzlich die in den Bezirken registrierten Marktsegment-Berechtigten, die allerdings für die Gesamtstadt bislang statistisch nicht zuverlässig erfasst wurden.

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 wie in Berlin und in ostdeutschen Städten beklagt wird. Zu vermuten ist, dass die Wohnungsunternehmen freiwerdende Kleinwohnungen z. T. auch deshalb nicht frei 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 für eine Belegung nicht in Frage komme. Die Wohnungsunternehmen beklagen die unzureichende Anpassung der als sozialhilferechtlich anerkannten Mieten an die Mietenentwicklung und die starre, unflexible Handhabung der Mietobergrenzen, wobei die in Berlin und in einer Reihe weiterer Städte zulässige Überschreitung der Mietobergrenzen von bis zu 10 % bei der Vermietung an Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit Bedrohte ganz offensichtlich nicht als ausreichend betrachtet wird. Mit Hinweis auf die restriktiven Auswirkungen der Mietobergrenzen werden an den beiden westdeutschen Fallstudienstandorten 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 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 sowie der Ermittlung des Umfangs der jeweiligen Wohnungsbestände zu dem Schluss, dass es nicht nachvollziehbar sei, „... 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 und – u. U. als Folge einer Absenkung – zu niedrig festgelegt sind, um eine ausreichende Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen zu gewährleisten.
- Von den Wohnungsunternehmen wird weiterhin angeführt, dass nicht alle freiwerdenden, 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 Wohnungs-

bewerbern und -bewerberinnen überwiegend um männliche Einpersonenhaushalte handeln und dass die für eine Belegung in Frage kommenden Wohnungen wegen der bindenden Mietobergrenzen von vornherein auf bestimmte Bestände beschränkt sind (siehe 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.¹⁴⁹ Außerdem verringere sich der für eine Vermittlung im Rahmen des GM 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.

Wenn auch im Rahmen der untersuchten kooperativen Vorgehensweisen der Bedarf an Wohnraum für Wohnungsnotfälle bei weitem nicht gedeckt werden kann, so ist dennoch die Zahl der auf diese Weise mit Wohnraum versorgten Personen und Haushalte über die Jahre gesehen beachtlich:

- In Berlin wurden im Zeitraum 1994 bis 2003 insgesamt 9.560 Haushalte über das GM mit Wohnraum versorgt. Das sind durchschnittlich 956 Vermittlungen pro Jahr.
- In Wiesbaden erfolgten im Zeitraum 1999 bis 2003 insgesamt mindestens 551 Vermittlungen¹⁵⁰ über die Regiestellen, was jährlich durchschnittlich mindestens 110 Vermittlungen entsprach.
- In Dresden konnten im Zeitraum 1996 bis 2003 insgesamt 2.485 Haushalte der Teilgruppe „Obdachlose und Gefährdete“ in Wohnungen vermittelt werden (jährlich durchschnittlich 311 Vermittlungen).

Die unzureichende Bereitstellung von Wohnungen im Rahmen der kooperativen Vorgehensweisen hat zur Folge, dass die von Wohnungslosigkeit bedrohten oder betroffenen Zielgruppen in großem Umfang auf andere Zugänge zu regulärem Wohnraum angewiesen sind, was natürlich die Bedeutung des wohnungspolitischen Instruments der Kooperationen entscheidend schwächt. Dabei machen insbesondere die freien Träger, z. T. aber auch die Kommunen selbst die Erfahrung, dass sie ihre Klienten und Klientinnen bzw. die dringend wohnungssuchenden Wohnungsnotfälle häufig leichter bei privaten VermieterInnen, allenfalls noch im Bestand kleiner Wohnungsunternehmen unterbringen können „Der private Markt arbeitet unbürokratischer, ökonomischer und mit geringerem Verwaltungsaufwand“ (Expertengespräche). Die Pflege von Kontakten zu privaten WohnungsanbieterInnen setzt aber auch hier voraus, dass Hilfen zum Erhalt des Wohnraums zuverlässig erbracht werden. Wenn auch die Versorgung von Wohnungsnotfällen mit regulärem Wohnraum im privaten Bestand in Einzelfällen durchaus eine ergänzende Funktion hat, so kann sie doch die verbindliche Kooperation nicht ersetzen

¹⁴⁹ Im Kooperationsvertrag „Geschütztes Marktsegment“ wurden bei der Neufassung 2000 Mindeststandards festgelegt, wonach nur Wohnungen mit Innen-WC und Bad/Dusche infrage kommen (s. u.).

¹⁵⁰ Es liegen nicht die Vermittlungszahlen aller Regiestellen vor.

9.3.5 Bedarfsgerechtigkeit der Wohnungsangebote der Wohnungsunternehmen: Ausstattung und Lage

Die Festlegung von Mindeststandards der Ausstattung, wie sie beim „Geschützten Marktsegment“ bei der Neufassung des Kooperationsvertrags zum 01.01.2000 eingeführt wurde¹⁵¹, stellt bei den untersuchten und im Rahmen der Untersuchung bekannt gewordenen Kooperationen eher die Ausnahme dar. Im Allgemeinen enthalten die vertraglichen Vereinbarungen nur die Bestimmung, dass die freigemeldeten Wohnungen in einem „gebrauchsfähigen“ Zustand sein müssen. Hingegen gilt hinsichtlich der Lage der bereitzustellenden Wohnungen übereinstimmend, dass Konzentrationen (so weit als möglich) vermieden werden sollen.

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 überall 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 selbst: 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.

Nach Angaben der befragten Experten und Expertinnen in Berlin hat sich der Ausstattungsstandard der von den Wohnungsunternehmen angebotenen Wohnungen durch die Festlegung von Mindeststandards verbessert. Die Auswertung der vorhandenen Vermittlungsdaten zeigt, dass in den Jahren 1994 bis 2003 knapp ein Drittel (31 %) der vermittelten Wohnungen mit Ofenheizung ausgestattet waren, wobei deren Anteil seit Programmbeginn als Folge der Modernisierung der Wohnungsbestände sukzessive zurückgegangen ist.

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 bis 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, woraus sich eine West-Ost-Wanderung bei den Wohnungsvermittlungen im Rahmen des GM ergab. 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 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

¹⁵¹ Inntoilette und Bad bzw. Dusche, keine Vorgaben hinsichtlich der Art der Beheizung

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 und Haushalten nicht noch weiter zu verschärfen.

Insgesamt legen die Ergebnisse den Schluss nahe, dass durch die untersuchten Kooperationen zwar vermutlich – wie in den Zielen angestrebt - eine im Sinne des Sozialhilferechts „angemessene“ Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Wohnraum erreicht wird, dass diese Wohnraumversorgung aber zu einem großen Teil ganz offensichtlich nicht bedarfsgerecht ist. Die Bedarfsgerechtigkeit der vermittelten Wohnungen muss aber als eine zwingende Voraussetzung für die Dauerhaftigkeit der Wohnungsversorgung angesehen werden, die ebenfalls zu den Zielsetzungen von Kooperationen der untersuchten Art gehört. Deshalb müssen zuallererst – wie bereits im vorangegangenen Abschnitt skizziert – vor allem die sozialhilferechtlichen Mietobergrenzen auf den Prüfstand. Ferner müssen auch weitere Möglichkeiten geprüft und genutzt werden, die dazu führen können, den Qualitätsstandard der von den Wohnungsunternehmen anzubietenden Wohnungen zu verbessern – z. B. die Einführung von Mindeststandards analog dem „Geschützten Marktsegment“ in Berlin, u. U. auch eine Kontrolle der angebotenen Wohnungen durch Besichtigung der für die Vermittlung zuständigen Stelle – und die angebotenen Wohnungen räumlich stärker zu verteilen. Ganz offensichtlich sind die Handlungslogiken von kooperativen Vorgehensweisen zur Verbesserung der Wohnraumversorgung von besonders benachteiligten Personen und Haushalten und von Soziale Stadt-Aktivitäten in benachteiligten Stadtteilen nicht immer ausreichend aufeinander abgestimmt.

9.3.6 Wohnungssicherung und Probleme in den Mietverhältnissen

9.3.6.1 Besondere Vereinbarungen zur Wohnungssicherung

Um das Kooperationsziel einer dauerhaften Wohnungsversorgung zu erreichen, ist neben der Schaffung regulärer Mietverhältnisse und der Vermittlung bedarfsgerechter Wohnungen die Bereitstellung ausreichender und gut vernetzter Hilfen zum Erhalt der vermittelten Wohnungen notwendig. Generell gilt, dass die Wohnungssicherung der über Kooperationen zustande gekommenen Mietverhältnisse in die allgemein vor Ort praktizierte Prävention eingebunden ist 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, wie das bei den drei untersuchten Fallbeispielen der Fall ist:

- ... die Benennung eines Ansprechpartners/einer Ansprechpartnerin für die VermieterInnen, an den/ die sie sich bei Problemen in den Mietverhältnissen wenden können

Beim GM in Berlin war das zunächst bis einschließlich 1999 die Zentrale Koordinierungsstelle, die Problemmeldungen an die Bezirke weiter leitete. Seit 2000 wenden sich die Wohnungsunternehmen direkt an die von den Bezirken benannten AnsprechpartnerInnen. In Wiesbaden wenden sich die VermieterInnen an die Regiestellen, die Problemmeldungen weiter leiten an die jeweiligen sozialen BetreuerInnen. In Dresden fallen die im Vorfeld einer Räumungsklage auftretenden Probleme zuerst in den Zuständigkeitsbereich der Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen der Wohnungsunternehmen, die im Bedarfsfalle den kommunalen Sozialen Dienst bzw. die betreuenden freien Träger kontaktieren. Die Benennung von AnsprechpartnerInnen hat sich bei Kooperationen der untersuchten Art als unverzichtbar erwiesen.

- ... laut Kooperationsvertrag „Geschütztes Marktsegment“ die zeitlich befristete Verpflichtung der Wohnungsunternehmen zur frühzeitigen Meldung von Mietvertragsverletzungen, die eine Beendigung des Mietverhältnisses begründen können

In Berlin und vielen anderen Kommunen ist die standardmäßige Mitteilung der fristlosen Kündigung wegen Mietschulden an die wohnungssichernde Stelle aus datenschutzrechtlichen Gründen eingestellt worden und nur noch mit Zustimmung des Mieters/ der Mieterin zulässig. Beim „Geschützten Marktsegment“ geben die Wohnungsbewerber und -bewerberinnen eine entsprechende Einverständniserklärung im Zusammenhang mit ihrem Antrag auf Erteilung einer Marktsegment-Berechtigung ab. Allerdings ergaben die Expertengespräche, dass nicht alle kooperierenden Wohnungsunternehmen der Meldepflicht zuverlässig nachkommen.

Zudem ist (allgemein) bekannt, dass die Wohnungsunternehmen, die im Zuge der zeitnahen Überprüfung der Mieterkonten als erste von Mietrückständen erfahren, nicht alle Möglichkeiten einer unternehmensbezogenen, frühzeitigen Prävention nutzen. Dabei ist bereits vielfach belegt, dass es sich für die Wohnungsunternehmen „rechnet“, durch den Einsatz von eigener Sozialarbeit oder anderer personeller Kapazitäten im Unternehmen bzw. durch die Beauftragung externer Sozialarbeit frühzeitig den Kontakt zu den säumigen Mietern und Mieterinnen herzustellen und diese bei der Inanspruchnahme von Hilfen zu unterstützen („sozialorientierte Vermietung“).

- ... die Verpflichtung in der Regel der Kommunen bzw. unter den besonderen Bedingungen in Wiesbaden der „abgebenden“ Einrichtungen zur Betreuung bei Bedarf

Bei den Kooperationen in Berlin und Dresden ist diese vertraglich verankert (in Berlin befristet auf den Zeitraum, in dem die Meldepflicht der Wohnungsunternehmen besteht). In Wiesbaden ergibt sich die Betreuungsverpflichtung und -übernahme der „abgebenden“ Einrichtungen unmittelbar aus dem Konzept der Regiestellen.

Beim GM in Berlin wird die vertraglich zugesicherte Betreuung bei Bedarf ausschließlich über die beiden im Jahre 2000 eingeführten ambulanten Leistungstypen „Wohnungserlangung und Wohnungserhalt“ (WuW) und „Betreutes Einzelwohnen“ (BEW) für den Personenkreis nach § 72 BSHG abgedeckt, wobei die Betreuung von freien Trägern im Auftrag der Bezirke übernommen wird. Der Umfang der Inanspruchnahme der beiden Leis-

tungstypen durch GM-MieterInnen ist allerdings statistisch nicht dokumentiert. Nach Meinung aller befragten Expertinnen und Experten hat deren Einführung zu einer deutlichen Verbesserung der Betreuung im eigenen Wohnraum geführt. Zwar war in den Expertengesprächen erstaunlich wenig von Restriktionen bei der Bewilligung von Betreuungen nach den beiden Leistungstypen die Rede. Dennoch wurde seitens der Wohnungswirtschaft kritisiert, dass die Betreuung von GM-MieterInnen von Bezirk zu Bezirk sehr unterschiedlich gewährleistet sei, und es wurde bezweifelt, dass aufsuchende Beratung in ausreichendem Umfang durchgeführt wird.

In Dresden liegt die Betreuung bei Bedarf nach der Vermittlung einer Wohnung in der Zuständigkeit des Sachgebiets „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“. Die Betreuung erfolgt durch behördliche Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die ihre Betreuungstätigkeit ggf. koordinieren mit der Arbeit weiterer Hilfeleister (vor allem ambulant betreutes Wohnen nach § 72 BSHG, vormundschaftsgerichtliche Betreuung). Die nachgehende Betreuung beinhaltet vor allem auch Hausbesuche, wobei unterschieden wird zwischen Kontrollhausbesuchen, die in jedem Fall nach Vermittlung einer Wohnung gemacht werden, Hausbesuchen auf Wunsch der Klientinnen und Klienten bzw. Mieterinnen und Mieter (durchgeführt bei 32 % der Haushalte der untersuchten Vermittlungsjahrgänge), Hausbesuche auf Veranlassung von Dritten (durchgeführt bei 36 % der Haushalte der untersuchten Vermittlungsjahrgänge) und Begleitung bei Behördengängen o. ä. (sog. Dienstgänge; durchgeführt bei 68 % der Haushalte der untersuchten Vermittlungsjahrgänge).

Zu berücksichtigen ist, dass die Wohnungssicherung nicht erst nach dem Einzug in die neue Wohnung, sondern bereits bei der Wohnungsbewerbung und der Vorbereitung auf das angestrebte Mietverhältnis beginnt. Eine stärkere sozialarbeiterische Unterstützung der Wohnungssuchenden beim Bewerbungsverfahren und im Vorfeld des Einzugs würde vermutlich die Erfolgsquote der Vermittlungen erhöhen und zu mehr Dauerhaftigkeit der zustande gekommenen Mietverhältnisse führen.

9.3.6.2 Risikominderung für die Wohnungsunternehmen

Zwar dienen alle Regelungen und Anstrengungen zum Erhalt der vermittelten Wohnungen auch der Risikominderung auf Seiten der VermieterInnen, zusätzlich wurden zu diesem Zweck aber noch weitere Vereinbarungen getroffen:

- Auf Seiten der Wohnungsbewerber und -bewerberinnen werden die Zugangsvoraussetzungen überprüft, d.h. das Vorhandensein von „Wohn-/Miet-/Vertragsfähigkeit“. 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 GM in Berlin muss dieser Nachweis gemäß Kooperationsvertrag anhand einer „aktuellen schriftlichen, positiven, sozialpädagogischen Prognose“ erbracht werden, wozu entsprechende Angaben in einem dem Kooperationsvertrag beigelegten 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 in enger Abstimmung mit der Wohnungsvermittlungsstelle und anhand definierter 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 (s. u.) – 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 Unternehmen regen Gebrauch von dieser Möglichkeit.
- Wohnungsunternehmen fordern als Voraussetzung für eine Mitwirkung bei der Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Wohnraum immer wieder die finanzielle Absicherung von Risiken ein. Auch wenn sie dabei erfahrungsgemäß die Risiken überschätzen, ist die Übernahme von Gewährleistungen durch die Kommunen grundsätzlich zu befürworten. In Berlin wurde von Anfang an eine Schadensregulierung im GM eingeführt, erstaunlicherweise wurden aber die jährlich zur Verfügung stehenden Bürgschaftsmittel noch in keinem Programmjahr ausgeschöpft. Nach Auskunft der befragten Experten und Expertinnen wurden nicht in allen Fällen, in denen den Wohnungsunternehmen im Zusammenhang mit dem Scheitern von Mietverhältnissen Vermögensschäden entstanden waren, Anträge auf Kostenerstattung gestellt. Des Weiteren fehlten bei den eingereichten Anträgen häufig die formalen Voraussetzungen (Fristenüberschreitungen, fehlende Unterlagen etc.), so dass alles in allem die Zahl der abgelehnten bzw. nicht abschließend bearbeiteten Anträge im Zeitraum 1994 bis 2003 höher war als die Zahl der bewilligten Anträge. Möglicherweise erhöht sich aber die Zahl der Erstattungen durch die Vereinfachung des Kostenerstattungsverfahrens, welches mit der Umstellung auf Pauschalen im Zuge der Neufassung des Kooperationsvertrages zum 01.11.2003 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 die Kosten von Abgangsrenovierungen vorgesehen. Hier war zu erfahren, dass diese Gewährleistung von den Wohnungsunternehmen noch nie in Anspruch genommen wurde. In der Dresdner Kooperationsvereinbarung ist keine Gewährleistung der Kommune vorgesehen. Im Zuge der angekündigten Neuverhandlungen zur Kooperationsvereinbarung wird aber langfristig die Einführung von „Gegenleistungen“ für die Wohnungsunternehmen erwartet.

9.3.6.3 Probleme in den Mietverhältnissen und 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 die Analysen 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 bis 1999 konnte untersucht werden, wie sich die Mietverhältnisse innerhalb von drei Jahren nach Bezug der Wohnung entwickelt hatten.¹⁵² Danach waren bei einem knappen Drittel der vermittelten Haushalte (32 %) Probleme in den Mietverhältnissen aufgetreten (dokumentiert durch Meldungen an die ZeKo), in 17 % dieser Fälle wiederholt. Die Meldungen bezogen sich ganz überwiegend auf Mietschulden und zu etwas weniger als 10 % auf verhaltensbedingte Probleme. Sehr wahrscheinlich war es bei 28 % 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 GM vermittelt worden war, betraf das 9 % der Haushalte. Bei diesen Ergebnissen ist zu berücksichtigen, dass der Umfang der tatsächlichen Mietvertragsverletzungen vermutlich höher ist als derjenige der gemeldeten, da – aufgrund von Unkenntnis - nicht alle Vermietungsabteilungen der kooperierenden WU ihrer Meldepflicht nachkommen.

Bei den über das GM begründeten Mietverhältnissen ist ebenso wie bei den anderen, im Zuge von Kooperationen begründeten Mietverhältnissen davon auszugehen, dass die Mietvertragsverletzungen über dem Durchschnitt im sonstigen Bestand der Wohnungsunternehmen liegen, was sich statistisch aber nicht belegen lässt, da die Anteile der Mieter-Haushalte mit Mietvertragsverletzungen von den Wohnungsunternehmen nicht erfasst werden.¹⁵³ Nach einer Schätzung betrug der Anteil von Mieterhaushalten mit Mietvertragsverletzungen im Bestand der kommunalen Wohnungsunternehmen in Berlin im Frühjahr 2001 „ca. 10 %“.

Zu denken gibt, dass die Probleme in den Mietverhältnissen, die innerhalb der ersten drei Jahre nach dem Bezug der über das GM vermittelten Wohnung erstmalig gemeldet worden waren, z.T. schon sehr bald nach dem Einzug aufgetreten waren: In 28 % 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 GM ein Bezirkswechsel verbunden war.

In Dresden werden zwar die Mietvertragsverletzungen von der zuständigen kommunalen Stelle nicht erfasst. Es konnte aber durch eine Abfrage beim Einwohnermeldeamt in 12/2003 der Verbleib der untersuchten Haushalte festgestellt werden, denen über die Kooperationsvereinbarung zwischen dem 01.01.2001 und dem 31.12.2002 eine Wohnung vermittelt worden war, d. h. nach ein bis drei Jahren Wohndauer. Danach lebte etwas mehr als die Hälfte

¹⁵² Zu berücksichtigen ist, dass in diesem Zeitraum die sozialpädagogische Prognose und die Zusage von Betreuung bei Bedarf noch nicht eingeführt worden waren.

Da seit 2000 die Probleme nicht mehr an die ZeKo, sondern an die Bezirke gemeldet wurden, war die zentrale Erfassung seitdem lückenhaft, so dass sich bei der Auswertung der Daten keine zuverlässigen Ergebnisse gewinnen ließen. Im neugefassten KV GM 2003 wurde die Verpflichtung der Bezirke zur Information der ZeKo über die eingegangenen Problemmeldungen deshalb abgeschafft.

¹⁵³ Es wird im Allgemeinen nur die Summe der Mietschulden erfasst.

der Haushalte noch in ihren Wohnungen (52 %). Ein Viertel war „bekannt verzogen“, d. h. beim Einwohnermeldeamt lag eine neue Meldeadresse vor, wobei aber nicht bekannt ist, ob die vorherige Wohnung freiwillig oder unfreiwillig aufgegeben wurde und ob es sich bei der neuen Wohnung um ein Hauptmietverhältnis oder u.U. nur um eine Mitwohngelegenheit handelt. Die restlichen Mieterhaushalte waren „unbekannt verzogen“.

Erwartungsgemäß ist die Mobilität unter den Jüngeren größer, so dass proportional zum Alter der untersuchten Haushalte der Anteil derjenigen zunimmt, die noch in der vermittelten Wohnung leben. Beachtlich ist aber, dass Haushalte, die besonders problembelastet waren und die bereits wiederholt ihre Wohnung verloren hatten, deutlich häufiger noch in den Wohnungen lebten als die übrigen Haushalte. Das ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass sie im größeren Umfang Betreuung erhalten hatten als diejenigen Haushalte, die zwischenzeitlich bekannt bzw. unbekannt verzogen waren. Unter letzteren befanden sich überproportional viele männliche Einpersonenhaushalte – zu vermuten ist, dass hier ein größerer Teil der Mietverhältnisse gescheitert ist. Die befragten Experten schätzen, dass ein Drittel der Mietverhältnisse, die über die Kooperationsvereinbarung für Wohnungsnotfälle begründet werden können, wieder scheitert.

In Wiesbaden berichteten die vier größten, von uns befragten Regiestellen, dass die Probleme in den Mietverhältnissen dank der durch die abgebenden Einrichtungen sichergestellten Betreuung vergleichsweise gering sind.

Insgesamt sind die längerfristigen Versorgungswirkungen der im Rahmen von Kooperationen geschaffenen Mietverhältnisse zwar nur teilweise statistisch belegt; es gibt aber auf keinen Fall Anhaltspunkte für einen „Drehtüreffekt“ dergestalt, dass etwa die Mehrzahl der zustande gekommenen Mietverhältnisse letztlich (wieder) scheitern würde. 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.

9.4 Fazit der Untersuchung

Um Personen und Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt sowohl den Zugang zu regulärem Wohnraum zu eröffnen als auch anschließend den Erhalt des Wohnraums zu sichern, sind verbindliche Kooperationen zwischen Kommunen, Wohnungsunternehmen und ggf. freien Trägern der Wohlfahrtspflege unverzichtbar. Wenn es gelingt, durch die Vernetzung ihrer Arbeit die Bedingungen für eine zielgruppenadäquate Wohnraumversorgung schaffen, dann können gute Erfolge der Reintegration des Personenkreises mit besonderen Zugangsproblemen in reguläre Mietverhältnisse erzielt werden. Insofern bestätigen die Ergebnisse dieser Untersuchung die Erfahrungen mit einer Reihe von modellhaften Wohnbauprojekten, die im Rahmen des ExWost-Forschungsfeldes „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ vom Institut Wohnen und Umwelt untersucht wurden. 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.

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 Aufgabenerfüllung. Zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten und dauerhaften Wohnungsver-sorgung 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 selbständiges 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 sowie möglichst vorrangige Berücksichtigung von Gebieten mit ausreichender Infrastruktur;
- 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,
 - 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,
 - 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,
 - o Zusicherung ausreichender Betreuung bei Bedarf durch die Kommune, die ggf. bei nicht ausreichender eigener Betreuungskapazität mit freien Trägern zusammenarbeitet.

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 sozialhilferechtlichen 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.

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

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 gemein-

same 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.

Kooperative Vorgehensweisen zur Versorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt sind auch weiterhin notwendig, da selbst bei allgemein entspannten Wohnungsmärkten auf dem Teilmarkt der preiswerten Wohnungen eine wachsende Disparität von Angebot und Nachfrage besteht. Denn einerseits nimmt der preiswerte Wohnungsbestand weiter ab – durch das weitere Auslaufen der Bindungen von Sozialwohnungen, die Modernisierung des Altbaubestandes, den Verkauf von kommunalen Wohnungsunternehmen. Andererseits ist davon auszugehen, dass die Nachfrage im unteren Preissegment durch anhaltende Arbeitslosigkeit und aktuell auch durch die Hartz IV-Gesetzgebung zunehmen wird. Somit wird Kooperationen der untersuchten Art wieder mehr Bedeutung zukommen. Zu hoffen ist, dass im gleichen Maße auch das politische Interesse an diesen Kooperationen wieder wächst und dass insbesondere den vorbeugenden Hilfen zur Vermeidung von (erneuter) Wohnungslosigkeit der notwendige Stellenwert eingeräumt wird.

10 Literatur- und Quellenverzeichnis

- Abgeordnetenhaus von Berlin, 12. Wahlperiode (1995). Obdachlosenplan 1995 – Konzeption zur Betreuung, gesundheitlichen Versorgung und Unterbringung Obdachloser, Drs. 12/5668.
- Abgeordnetenhaus von Berlin, 13. Wahlperiode (1999). Leitlinien 1999 – Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin und Obdachlosenrahmenplan, Drs. 13/4095, 10.09.1999.
- Altschiller, Clemens (1999). Die Regiestelle in Wiesbaden als konzeptionelle Schnittstelle von Kooperationen. In: Schader-Stiftung (Hrsg.) (2000). Wohnraumbeschaffung durch Kooperation – eine Option für eine neue Wohnungspolitik. Werkstattbericht zum Symposium am 10. Juni 1999 in Bonn. Darmstadt.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (1998). Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Bonn: Werkstatt Praxis Nr. 3/1998.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2000). Wohnraumbeschaffung durch Kooperation. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen. Bonn: Schriftenreihe Forschungen Heft 96.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2003). Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen. Nachuntersuchung. Forschungsvorhaben im Rahmen des Forschungsprogramms Experimenteller Wohnungs- und Städtebau. Bonn: Werkstatt Praxis Nr. 3/2003.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2004). Leerstandmanagement in Plattenbauten. Bonn: Schriftenreihe Forschungen Heft 116.
- Cept Consult (2002). Der reformierte § 15 a des Bundessozialhilfegesetzes als Instrument der Vermeidung und des Abbaus von Wohnungslosigkeit. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Abschlussbericht. Köln.
- Fiedler, Ulrich (1998). Belegungspolitik und Fehlbelegungsabgabe in Berlin aus der Sicht eines Wohnungsunternehmens – unzureichende Instrumente zur Verhinderung sozialer Segregation. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (1998). Entmischung im Bestand an Sozialwohnungen, S. 97-101.
- Fischer-Dieskau, Pergande, Schwender: Wohnungsbaurecht. Kommentare zum Wohnungsbaurecht, Wohnungsrecht und Mietrecht des Bundes, herausgegeben von H. Dyong und H. Heix, Band 3.2: Wohnungsbindungsgesetz – Belegungsbindungsgesetze.
- Gerull, Susanne (2003). Behördliche Maßnahmen bei drohendem Wohnungsverlust durch Mietschulden. Berlin.
- Hessischer Rechnungshof (2004). Zweiundneunzigste Vergleichende Prüfung „Obdachlosenhilfe“ bei dem Landeswohlfahrtsverband Hessen und den fünf kreisfreien Städten. Dreizehnter Zusammenfassender Bericht. Auszug für die Teilnehmer/innen des Hessischen Fachtages „(K)ein Dach über dem Leben am 18.11.2004 in Frankfurt am Main.
- Kühne-Büning u. a. (1994). Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (vormals Lehrbuch der Wohnungswirtschaft). Frankfurt am Main.
- Landeshauptstadt Wiesbaden (1998). Fluktuation im Wiesbadener Sozialwohnungsbestand in den 90er Jahren. Wiesbaden: Amt für Wahlen, Statistik und Stadtforschung.
- Mühlich-Klinger, Ilona (2005). Fallstudie „Geschütztes Marktsegment in Berlin – Konzept, Umsetzung, Ergebnisse und Erfahrungen“. Darmstadt: Institut Wohnen und Umwelt.
- Richter, Peter H. (2004). Erwartungen der Wohnungsunternehmen an das Funktionieren von Kooperationsverträgen. Kooperationsverträge – Instrumente der Wohnungssicherung? In: Zeitschrift der Wohnungswirtschaft in Bayern, Heft 6/2004, S. 277-279.
- Saur & Steuer-Waller (2001). Schuldnerberatung – Weg aus der Mietschuldenfalle. In: Die Wohnungswirtschaft 12/2001, S.22 f.
- Senatsverwaltung für Soziales Berlin (1994). Erfahrungsbericht 1994. Geschütztes Marktsegment. Ein Berliner Modell zur Wohnungsversorgung für Bürgerinnen und Bürger, die von Obdachlosigkeit be-

- droht oder betroffen sind. Betrachtung und Dokumentation auf der Grundlage der statistischen Auswertung für das 1. Laufjahr 1994.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Investitionsbank Berlin (2002). Der Berliner Wohnungsmarkt. Entwicklung und Strukturen 1991 – 2000.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Investitionsbank Berlin (2003). Der Berliner Wohnungsmarkt, Bericht 2003.
- SÜDOST WOBA Dresden GmbH (2000). Soziale Stadt. Betrachtungen zu einem integrierten Handlungsansatz für Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf. Dresden.
- SÜDOST WOBA Dresden GmbH (2003). Stadtteilentwicklung und Wohnen in Dresden 2002/2003. Dresden.
- Veltmann, Robert & Ekkehard Hayner (2003). Hilfen im Vorfeld. Prävention bei drohendem Wohnungsverlust – neue Kooperationsmodelle. In: Ev. Obdachlosenhilfe (Hrsg.): Recht auf Hilfe und Eigenständigkeit, Dokumentation des Kongresses vom 04. – 06.11.2002 in Dresden, Heft 53 der Materialien zur Wohnungslosenhilfe. Bielefeld 2003.
- Wohnungsamt Wiesbaden (1998). Lage am Wiesbadener Wohnungsmarkt, Wohnungsmarkt, Stärkung der sozialen Kompetenz Wiesbadener Wohnungsbaugesellschaften. Dezember 1998.

Weitere Quellen

Berlin:

- Arbeitskreis (AK) Wohnungsnot Berlin: Liste der BEW- und WuW-spezifischen Probleme, 03.12.2003 (www.ak-wohnungsnot.de)
- Donna Castella e. V.: Projektbeschreibung, ohne Jahr (ca. 08/1997)
- Protokolle der Sitzungen des Steuerungsausschusses in Berlin: seit der 1. Sitzung vom 20.03.2001 und der 2. Sitzung vom 25.09.01 fortlaufend jährlich jeweils ein Protokoll von der Frühjahrs- und von der Herbstsitzung

Wiesbaden:

- Bauhaus Wiesbaden (Regiestelle Jugendhilfe) (1994). Jugendwohnen im Verbund. Konzeptdokumentation „Modellprojekte des Jugendwohnens“. www.bauhaus-wiesbaden.de
- Landeshauptstadt Wiesbaden (1993). Protokoll des Gesprächskreises vom 25.02.1993
- Landeshauptstadt Wiesbaden (2000). Sitzungsvorlage Nr. 00-V-69-0009 (Einrichtung einer Kommunalen Wohnungsagentur).
- Landeshauptstadt Wiesbaden (2002). Sitzungsvorlage Nr. 02-V-69-0009 (Wohnungsagentur Wiesbaden, Bericht).
- Regiestelle „Diakonisches Werk“ (2002). Prioritätslisten der Wohnungslisten des Diak. Werkes 01 bis 06/2002.
- Regiestelle „Jugendhilfe“. Statistische Daten zum Modellprojekt Jugendwohnen im Verbund vom 01.06.1994 bis 31.12. 2003.
- Regiestelle Sozialpsychiatrischer Dienst (2001). Wohnraumversorgung für Psychisch Kranke. Vortragspräsentation.
- Wohnungsamt Wiesbaden. Geschäftsberichte 1999 bis 2003.
- Wohnungsamt Wiesbaden (2003). Daten zur Wohnungsmarktbeobachtung der Landeshauptstadt Wiesbaden. Auflage Oktober 2003.

Dresden:

- Landeshauptstadt Dresden. Jahresberichte der Abteilung Wohnen des Sozialamtes 2001 bis 2003.
- Landeshauptstadt Dresden. Geschäftsstatistiken der Abt. Sozialplanung. Hilfe für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten. Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Bürger in der Landeshauptstadt Dresden (Quartalsberichte) 2001 und 2002.
- Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie (2001). Beantwortung der Großen Anfrage der Fraktion der PDS des Sächsischen Landtages: Thema Obdach- und Wohnungslosigkeit in Sachsen. Drs.-Nr. 3/5014.