Benchmarking der großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland

Wohnen in den Großstädten

Steuerungsansätze der Sozialverwaltungen

con_sens

FREIE HANSESTADT BREMEN
DORTMUND
LANDESHAUPTSTADT DRESDEN
LANDESHAUPTSTADT DÜSSELDORF
DUISBURG
ESSEN
FRANKFURT AM MAIN
FREIE UND HANSESTADT HAMBURG
LANDESHAUPTSTADT HANNOVER
KÖLN
LEIPZIG
LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN
NÜRNBERG
HANSE- UND UNIVERSITÄTSSTADT ROSTOCK
LANDESHAUPTSTADT STUTTGART

Impressum

Impressum

Erstellt für:

Die großen Großstädte der
Bundesrepublik Deutschland

Autoren
Jan Ahlrichs – con_sens
Andrea Beckert – Landeshauptstadt Dresden
Marion Brünner – Hansestadt Bremen
Elli Gottselig – Landeshauptstadt Stuttgart
Norbert Hojenski –Nürnberg
Rahel Schielke – con_sens
Andreas Semrau – Landeshauptstadt Düsseldorf

Titelbild:

www.sxc.hu

con _ sens

Consulting für Steuerung und soziale Entwicklung GmbH
Rothenbaumchaussee 11 • D-20148 Hamburg
Tel.: 0 40 - 410 32 81 • Fax: 0 40 - 41 35 01 11

consens@consens-info.de
www.consens-info.de

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung ... 7
1.1. Fragestellungen und Thema des Berichts ... 7
1.2. Vorgehensweise des Benchmarkingkreises ... 8
2. Einführung in das Thema Wohnen ... 9
2.1. Einordnung in den sozialpolitischen Kontext ... 9
2.2. Zielgruppen der Unterstützung im Bereich Wohnen ... 10
2.3. Thema Wohnen – warum im Fokus? ... 12
2.4. Rahmenbedingungen ... 14
2.5. Wohnen/Kosten der Unterkunft und Heizung ... 15
3. Steuerungsziele ... 19
4. Wirkungsvolle Praxis ... 22
4.1. Das Thema Wohnen im Benchmarkingkreis ... 22
4.2. Maßnahmen und Angebote der Städte zur Sicherung des Wohnraums ... 26
4.3. Prozess bei drohendem Wohnungsverlust ... 31
4.3.1 Die organisatorische Einbindung der Fallbearbeitung ... 31
4.3.2 Der Beratungsverlauf als Musterprozess ... 32
4.4. Unterbringung und Unterbringungsformen ... 40
4.5. Kommunale Wohnraumakquise und Vermittlung in Wohnungen ... 44
4.6. Zusammenfassende Hinweise für eine wirkungsvolle Praxis ... 47
4.7. Wichtige offene Fragen ... 50
5. Fazit und Ausblick ... 52
6. Quellen und Literatur ... 53

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 Anteil der Haushalte mit Transferleistungsbezug an allen Haushalten 2018 11

Abb. 2 Prozentualer Anteil der Haushalte / BG mit Transferleistungen und Haushalten mit Wohngeld an Gesamthaushalten 2018 12

Abb. 3 Mögliches kommunale Zielportfolio für die Wohnungspolitik 19

Abb. 4 Summe der kommunalen Gesamtausgaben SGB II pro Einwohner 2016 und 2019 22

Abb. 5 Anteil der Bedarfsgemeinschaften SGB II, die hauptsächlich KDU erhalten (Jahresdurchschnitt 2019) 23

Abb. 6 Bedarf für Unterkunft und Heizung GSiAE a.v.E - Dezember 2016 und 2019 24

Abb. 7 WNP – Quote der Neuzugänge in Beratung (2016 und 2019) 24

Abb. 8 WNP – Quote der angesetzten Räumungen (2016 und 2019) 25

Abb. 9 Musterprozess zur Wohnungsnotfallprävention 34

Tabellenverzeichnis

Tab. 1 Reine Wohngeldhaushalte und durchschnittlicher monatlicher Wohngeldanspruch 27
Tab. 2 Beteiligungsquoten des Bundes 28
Tab. 3 Unterbringungskapazitäten differenziert nach Art der Unterbringung und vorgehaltenen Plätzen 41

Abkürzungen

AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
a. v. E.	außerhalb von Einrichtungen
BAGW	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe
BG	Bedarfsgemeinschaft
BGBl	Bundesgesetzblatt
BM	Benchmarking
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BSG	Bundessozialgericht
Destatis	Statistisches Bundesamt
GSiAE	Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
KdU	Kosten der Unterkunft und Heizung
MAGS NRW	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch - Sozialhilfe
SOG	Sicherheits- und Ordnungsgesetz
VIP	Verbraucherpreisindex
WBS	Wohnberechtigungsschein
WNP	Wohnungsnotfallprävention
WoGG	Wohngeldgesetz

Hinweise

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden in diesem Bericht entweder geschlechtsneutrale Bezeichnungen benutzt oder die männliche Sprachform verwendet. Dies bezieht immer alle Geschlechter mit ein, es sei denn es geht explizit um die Unterscheidung von männlichen oder weiblichen Leistungsberechtigten.

Weiterhin bedeuten die im Bericht verwendeten Begriffe „Leistungsberechtigter“ und „Leistungsbezieher“, dass Leistungen in Anspruch genommen werden.

Für die Einwohnerzahlen wurden die Einwohnermeldedaten verwendet.

Auszüge und Passagen aus diesem Bericht dürfen unter Angabe der Quelle verwendet werden.

1. Einleitung

1.1. Fragestellungen und Thema des Berichts

In dem folgenden Bericht geht es um die Bereiche des Wohnens, für welche die Sozialverwaltungen der großen Großstädte Verantwortung tragen. Zum Verantwortungsbereich gehört die Steuerung der Gewährung von Kosten der Unterkunft[1] in den Rechtskreisen SGB II und SGB XII. In diesem Zusammenhang spielt die Festsetzung von Richtwerten[2] eine erhebliche Rolle. Weiter umfasst das Thema die Wohnungsnotfallprävention ebenso wie Fragen zur Unterbringung und Wohnraumvermittlung. Auch die soziale Wohnraumförderung ist eng mit den hier dargestellten Themen verbunden, fällt jedoch in die Kompetenz der Länder und wird daher hier nicht reflektiert.[3]

Die Organisation der Verantwortungen ist in den Städten unterschiedlich geregelt. Neben den Sozialämtern können je nach Thema auch die Wohnungsämter und andere kommunale Institutionen - wie z.B. die Jugendämter - beteiligt sein (z.B. bei Gewährung von Hilfen). Die Jobcenter zählen zum Benchmarking dazu, soweit sie durch die Städte gesteuert werden (kommunale Leistungen SGB II)[4]. Die Stadtstaaten haben eigene Strukturen.

Wir wollen zeigen, mit welchen Prozessen, Strukturen, Maßnahmen und Angeboten die Beschäftigten der Sozialämter und die von ihnen beauftragten Träger versuchen, die Ziele ihrer Kommune zu erreichen. Dargestellt werden sollen Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung. Anhand von Beispielen wird der Bericht u. a. verdeutlichen, an welchen Stellen in den Beratungs- und Hilfeprozessen mit welchen Interventionen und Angeboten eine im Sinne der Ziele wirkungsvolle Praxis entsteht.

Quantitative Analysen sind dagegen in diesem Bericht weniger zu finden. Insbesondere wird die wichtige Frage, ob sich der Aufwand „rechnet“, nicht mit Zahlen beantwortet. Dass diese Frage so nicht beantwortet werden kann, liegt vor allem an dem Mangel vergleichbarer Daten. Um diese Daten zu generieren, wäre ein wissenschaftlicher Aufwand nötig, der den Rahmen des Benchmarkings sprengen würde, zumal die Daten auch über längere Zeiträume und nach klarer Definition erhoben werden müssten. Andererseits ist durch die Fachtagungen und zahlreiche Abfragen zum Thema eine Fülle von Erfahrungen und Wissen in diesen Bericht eingeflossen, die die Leerstellen durch nicht vorhandene Daten ausgleicht. Auch wenn bislang teilweise oder noch keine vergleichbaren Daten generiert werden können, wird sich der Benchmarkingkreis auch weiterhin mit dem Thema Wohnen auseinandersetzen. Dazu wird auch die Fortentwicklung des Datensets zählen.

---

[1] In den Gesetzestexten ist nicht von Kosten der Unterkunft (und Heizung) die Rede, sondern von Bedarf. Dieser ist in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anzuerkennen (siehe § 22 SGB II und § 35 SGB XII). Der Benchmarkingkreis hat sich aber entschieden, weiterhin den Kostenbegriff analog der Veröffentlichungen der Bundesagentur für Arbeit zu verwenden.

[2] Der Begriff „Richtwerte“ weist darauf hin, dass sich an diesen zwar orientiert werden soll, gleichwohl aber die Prüfung des Einzelfalls ggf. auch dazu führen kann, dass die Richtwerte überschritten werden können. Richtwerte haben daher keine die tatsächlichen Unterkunftskosten begrenzende Wirkung. Begriffe wie „Angemessenheitsgrenze“ oder „Obergrenze“ suggerieren, dass ein Überschreiten dieser Werte nicht möglich sei. Es wird auf zwei Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (DV) hingewiesen: DV 2008 (DV 37/07 AF III) und DV 2017 (DV 30/16).

[3] Bremen und Hamburg als Stadtstaaten haben allerdings diesbezüglich andere Voraussetzungen.

[4] Handelt es sich bei den Jobcentern um gemeinsame Einrichtungen, teilt sich die Kommune die Verantwortung mit der Bundesagentur für Arbeit. Bei den Optionskommunen haben die Städte die alleinige Verantwortung für die Leistungserbringung in den Jobcentern.

Der Bericht wendet sich vorrangig an die Öffentlichkeit, die sich für Fragestellungen und die Steuerungsmöglichkeiten im Bereich Wohnen für benachteiligte Personen und Personengruppen interessiert. Weiter können Kommunalpolitiker und die Entscheidungsebene der Verwaltung sich über Prozesse und auch Ideen und Ansätze informieren, die in ihren Städten noch nicht erörtert oder verwirklicht worden sind.

1.2. Vorgehensweise des Benchmarkingkreises

Vorgehensweise des Benchmarking-kreises

Das Thema Wohnen ist seit Beginn des Benchmarkingkreises wesentlicher Bestandteil des Vergleichs und des Austauschs.[5] Vor zwei Jahren wurde dann beschlossen, das Thema anhand eines Fokusberichtes vertieft zu behandeln. Es wurde eine Redaktionsgruppe eingerichtet, die in einem iterativen Prozess mit den Projekt- wie Sozialamtsleitungen die Inhalte und Struktur des Berichts entwickelte. Zur inhaltlichen Ausarbeitung fanden unter Einschluss von Experten[6] aus den Städten zwei Fachtage statt. Dort wurden Maßnahmen und Angebote der Kommunen zur Sicherung des Wohnraums sowie die Formen der Unterbringung vorgestellt und diskutiert. Eine wesentliche Rolle haben dabei die Beratungsprozesse der in den zuständigen Stellen ansässigen Fachkräfte gespielt. Weiter wurden diverse Abfragen zu verschiedenen Sachverhalten durchgeführt. Die Ergebnisse der Fachtage und Abfragen wurden in den vorliegenden Fokusbericht aufgenommen. Hinzu kommen einzelne Kennzahlen, die vor allem die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Städte verdeutlichen.

[5] Siehe hierzu Kapitel 4.1

[6] Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Text das generische Maskulinum verwendet. Diese Formulierungen umfassen gleichermaßen weibliche und männliche Personen; alle sind damit selbstverständlich gleichberechtigt angesprochen.

2. Einführung in das Thema Wohnen

2.1. Einordnung in den sozialpolitischen Kontext

Wer kennt sie nicht, die Abraham Maslow zugeschriebene Pyramide der Kategorien menschlicher Grundbedürfnisse? Maslow selbst hat vermutlich nie eine solche Pyramide gezeichnet, aber er hat die menschlichen Bedürfnisse beschrieben und Gruppen zugeordnet:

Grundbedürfnisse:	z. B. körperliches Wohlbefinden, Essen, Trinken, Schlafen
Sicherheitsbedürfnisse:	materielle/berufliche Sicherheit, WOHNEN
Soziale Bedürfnisse:	Freundschaft, Liebe, Gruppenzugehörigkeit
Individualbedürfnisse:	Anerkennung, Geltung, Vertrauen, Wertschätzung, Freiheit, Unabhängigkeit

Sozialpolitische Einordnung

Die Bundeszentrale für politische Bildung schreibt auf ihrer Homepage: „Bedürfnisse, die befriedigt werden müssen, damit der Mensch sein Überleben sichern kann. Dazu zählen z.B. Ernährung, Unterkunft und Bekleidung, aber auch lebenswichtige Dienstleistungen wie Trinkwasser, sanitäre Einrichtungen, Transportmittel, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, die eine Lebensqualität (siehe dort) ausmachen, die mindestens erreicht werden sollte. Mit der Sicherung der Befriedigung der Grundbedürfnisse kann auch das Existenzminimum beschrieben werden.“[7]

In Artikel 25 der UN-Menschrechtscharta heißt es:
„(1) Jeder hat das Recht auf einen Lebensstandard, der seine und seiner Familie Gesundheit und Wohl gewährleistet, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztliche Versorgung und notwendige soziale Leistungen, sowie das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Verwitwung, im Alter sowie bei anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.“[8] Wohnen ist demnach ein Grundbedürfnis, das bei Befriedigung den Menschen Sicherheit gibt. Wohnen betrifft alle Menschen persönlich und stellt eine Grundvoraussetzung für die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben dar.

Viele Menschen sind auch beruflich betroffen, weil sie z. B. Menschen beraten, für die das Wohnen gerade nicht selbstverständlich ist, weil Wohnungsverlust droht oder sie gar keine Wohnung haben; das Thema ist auch in vielen Verwaltungseinheiten ganz unterschiedlicher inhaltlicher Ausprägung zu finden, u. a.

- im Bereich der Leistungsgewährung (wenn die Kosten der Unterkunft und Heizung gewährt werden müssen)
- in der Festsetzung von Mietrichtwerten
- der Beratung (z. B. Wohnungsnotfallhilfe)
- der Wohnungsversorgung für unterschiedliche Zielgruppen (ganz allgemein, Sozialwohnungen, behindertengerechte Wohnungen, Unterbringungen, neue Wohnmodelle…)
- in der Sozialplanung

[7] Bundeszentrale für politische Bildung (2016).

[8] Vereinte Nationen (1948).

- in der Bauplanung/Sozialwohnungsbau
- bei der Stadtplanung
- bei der Quartiersentwicklung
- usw.

Es ist gesellschaftlicher Konsens, dass Menschen, deren Eigenpotential nicht ausreicht, um die Grundbedürfnisse zu befriedigen, geholfen wird. Dieses geschieht sowohl temporär als auch dauerhaft, je nach Lebenslage.

Gesetzliche Grundlagen

Die gesetzliche Grundlage für derartige Hilfen ist in „§ 1 SGB I Aufgaben des Sozialgesetzbuchs" definiert: „Das Recht des Sozialgesetzbuches soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten. Es soll dazu beitragen, ein menschenwürdiges Dasein zu sichern, gleiche Voraussetzungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, zu schaffen, die Familie zu schützen und zu fördern, den Erwerb des Lebensunterhalts durch eine frei gewählte Tätigkeit zu ermöglichen und besondere Belastungen des Lebens, auch durch Hilfe zur Selbsthilfe, abzuwenden oder auszugleichen." Weiter heißt es: „Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll auch dazu beitragen, dass die zur Erfüllung der in Absatz 1 genannten Aufgaben erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen."

Die verschiedenen daraus abgeleiteten staatlichen Hilfen folgen dem Grundprinzip, dass es Menschen mit niedrigem oder keinem Einkommen und/oder Vermögen, den Leistungsberechtigten, ermöglicht werden soll, ein Leben zu führen, dass der Würde des Menschen entspricht (§ 1 Abs. 1 SGB II, § 1 Abs. 1 SGB XII).

Sowohl die Grundsicherung für Arbeitssuchende als auch die Sozialhilfe decken das grundrechtlich geschützte soziokulturelle Existenzminimum ab. Neben der Sicherung des Lebensunterhalts gehört dazu auch die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung. Diese wird nach § 22 SGB II und § 35 SGB XII gewährt. In vielen Städten gelten die entsprechenden Verwaltungsanweisungen auch für Bezieher von Leistungen nach dem AsylbLG (§ 3 Abs. 1 AsylbLG). Daneben gibt es für Haushalte mit niedrigen Einkommen - aber ohne Leistungsbezug nach den zuvor genannten Gesetzen - die Möglichkeit, Wohngeld zu beantragen. § 17 Abs. 1 Nr. 2 SGB I macht zudem deutlich, dass auch die entsprechenden Dienste und Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden sollen. Neben der „reinen" Leistungsgewährung im fiskalischen Sinn steht weiter auch die Beratung desjenigen, der die Leistung beantragt oder als Leistungsbeziehender Hilfe benötigt (etwa bei Mietschulden). Erweitert gehört zu dem Ansatz der Hilfe und der Hilfe zur Selbsthilfe sicher auch die Prävention, um individuell-persönliche oder auch fiskalische Lebens(not)lagen vorzubeugen.

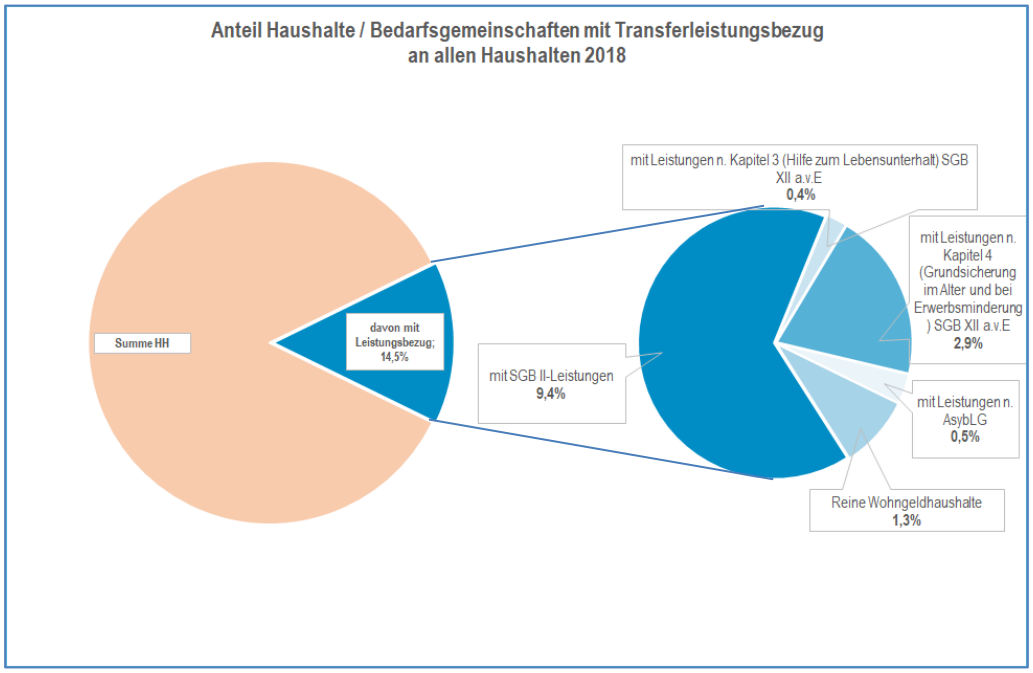
2.2. Zielgruppen der Unterstützung im Bereich Wohnen

Zielgruppen

Am Benchmarking der Großstädte nehmen 15 Städte teil. In diesen Städten leben rund 20 % aller Empfänger von Leistungen nach dem SGB II, dem SGB XII und dem AsylbLG in Deutschland, das sind rund 1,25 Mio. Personen. Von den rund 13 Mio. Haushalten in den 15 Großstädten waren 2018 rund 14,5 % im Bezug von Transferleistungen. Der größte Teil entfällt dabei auf den Leistungsbereich des SGB II mit knapp zwei Dritteln aller dieser Transferleistungsempfänger. Die zweitgrößte Gruppe mit rund 20 % sind die Bezieher der Grundsicherungsleistungen nach dem

4. Kapitel SGB XII. Knapp 9 % sind reine Wohngeldhaushalte, vier Prozent erhalten Leistungen nach dem AsylbLG und zwei Prozent nach dem 3. Kapitel SGB XII (siehe Abb. 1).[9]

ABB. 1 ANTEIL DER HAUSHALTE MIT TRANSFERLEISTUNGSBEZUG AN ALLEN HAUSHALTEN 2018

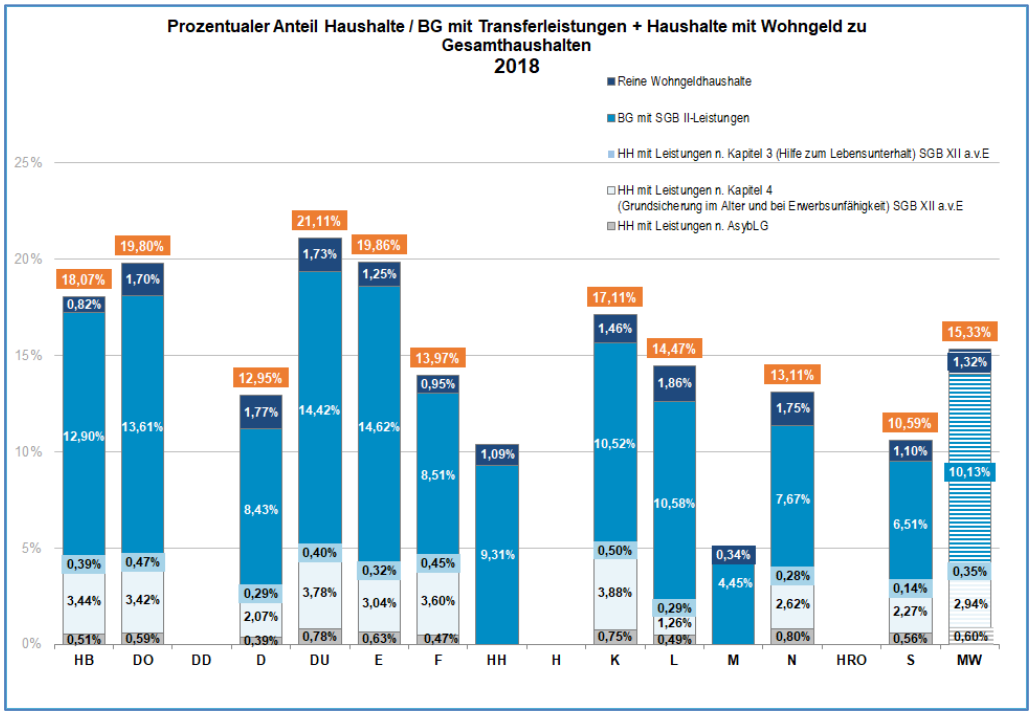


Die Verteilung in den Städten ist wiederum unterschiedlich (siehe Abb. 2). Allerdings liegen nicht für alle Städte alle Daten vor, sodass nur eine eingeschränkte Vergleichbarkeit gegeben ist[10].

[9] Die Berechnungen beruhen teilweise auf Hochrechnungen. Zudem sind hier Werte mit Haushalten und Bedarfsgemeinschaften zusammengeflossen. Daher haben die Zahlen keine wissenschaftliche Evidenz – sie dienen alleine dazu, die Größenordnungen zu verdeutlichen.

[10] Weiter ist zu beachten, dass die Mittelwerte hier von den hochgerechneten Mittelwerten aus Abbildung 1 abweichen.

ABB. 2 PROZENTUALER ANTEIL DER HAUSHALTE / BG MIT TRANSFERLEISTUNGEN UND HAUSHALTEN MIT WOHNGELD AN GESAMTHAUSHALTEN 2018



Die Städte bieten Beratung und erbringen Leistungen im Zusammenhang mit Wohnung und Wohnungsverlust für ganz unterschiedliche Zielgruppen. Viele Leistungen erbringen nicht nur die Kommunen selbst, sondern auch freie Träger (u. a. bspw. bei der (Miet-)Schuldenberatung), die von den Kommunen entsprechend finanziert werden. Für Personen/Haushalte mit niedrigen Einkommen, die keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II, SGB XII oder AsylbLG haben, gibt es die Möglichkeit, Wohngeld zu beantragen. Wohngeld hilft, Leistungsbezug zu vermeiden und gleichzeitig die eigene Wohnung/das Haus zu erhalten. Personen/Haushalte, die Leistungen nach dem SGB II, SGB XII oder AsylbLG erhalten und in einer eigenen Wohnung leben, erhalten i. d. R. auch Leistungen der Unterkunft und Heizung[11].

Kosten der Unterkunft und Heizung werden auch für Personen übernommen, die keine eigene Wohnung bewohnen, sondern z. B. als geflüchteter Mensch in einer Gemeinschaftsunterkunft leben, als Mensch mit Behinderung in einer Wohneinrichtung leben, als älterer Mensch in einem Seniorenheim leben oder als obdachloser Mensch bspw. in Notunterkünften übernachten. Die Städte helfen Einzelpersonen und Familien durch Übernahme der Kosten, aber auch durch Beratung.

2.3. Thema Wohnen – warum im Fokus?

Wohnen ist für Politik und Verwaltung „sichtbarer“ geworden, weil ein mancherorts angespannter Wohnungsmarkt dazu führt, sich mit Fragen rund um den Wohnungsbau, aber auch verstärkt mit der Unterstützung von Menschen zu befassen, die Probleme haben, sich eine Wohnung leisten zu können.

[11] Durch die Wohngeldnovelle 2020 wurde erstmalig die Mietstufe VII eingeführt, durch die der Kreis der Berechtigten erweitert wurde. Dies hat insbesondere für die Städte eine große Bedeutung, in denen das Mietniveau sehr hoch liegt

Vielschichtigkeit des Themas

Es gibt eine rechtliche Seite des Themas, aber auch eine „fürsorgliche“ bzw. beratende. In der Sachbearbeitung wird die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung geprüft und bewilligt. Dabei geht es zunächst um die Absicherung des Wohnens, also um einen erst einmal fiskalischen Aspekt. Sollten trotz dieser Leistungen Wohnungsnotfälle entstehen, kann es zu einer aufwendigen Beratung kommen, die möglicherweise über die zeitlichen und Detailmöglichkeiten der Leistungssachbearbeitung hinausgeht.

Wie vermeidet man Wohnungslosigkeit? Wie vermeidet man Obdachlosigkeit? Diese Fragen haben sich die Städte vor einigen Jahren auch im Rahmen des Benchmarkings gestellt. Prävention und frühzeitige Intervention als zentrales Ziel der Wohnungsberatungen der Städte, das war der Beginn der Diskussion und des Fachaustausches. Wer berät wen wann und wie? Wie kann man Menschen helfen, die noch eine oder aber (schon) keine Wohnung (mehr) haben? Führt eine frühzeitige Intervention neben der Stabilisierung des Bedürftigen letztlich auch zu einem fiskalischen Effekt?

Verschiedene Untersuchungen haben gezeigt, dass die Unterbringung von Menschen, die ihre Wohnung verloren haben, wesentlich mehr Kosten verursacht als die frühzeitige „Investition“ in personelle und strukturelle Ressourcen. Diese tragen dazu bei, eine prekäre Situation so zu entschärfen, dass die Betroffenen in einem adäquaten Wohnraum bleiben können. Der Weg über die Unterbringung in Obdachlosenunterkünfte, die sozialarbeiterische Betreuung in den Unterkünften und der Versuch der Herausvermittlung aus den Unterkünften in den „Normalwohnbereich“ in Form eines eigenen Mietvertrages ist immer der für die Kommune „teuerste“ Weg. Von den sozialen Folgen der Betroffenen ganz zu schweigen. „Die Bezahlung der Wohnungslosigkeit ist siebenmal teurer als die Prävention der Wohnungslosigkeit“, so Harald Ansen, Professor für Soziale Arbeit und Armutsexperte an der Hamburger Hochschule für Angewandte Wissenschaften.[12]

Den Fokus auf das Thema „Wohnen“ zu legen, bedeutet aber auch, sich mehr anzusehen als die konkrete Wohnungsnotfallprävention. Diese setzt, wenn man das gesamte Geschehen zum Thema Wohnen betrachtet, vergleichsweise spät ein. Die meisten Leistungsbezieher erhalten die Kosten der Unterkunft, ohne jemals wohnungslos oder gar obdachlos zu werden, deshalb soll der Blick in diesem Bericht auch auf diesen Personenkreis gerichtet werden. Frühzeitige Sicherung der Wohnung/des Hauses vermeidet Wohnungslosigkeit oder Obdachlosigkeit und damit auch Folgekosten und persönliche Beschwernisse bei den Menschen, die betroffen sind. Hat man seine Wohnung erst einmal verloren, wird es häufig schwierig, wieder in eine solche einzuziehen.

Wenn ein Wohnungsverlust eingetreten ist, müssen die davon betroffenen Personen immer häufiger in „alternativen“ Wohnformen untergebracht werden. Das Thema der Unterbringung von Personen wird in sehr vielen der deutschen Großstädte ein immer größer werdendes Problem. Für sehr unterschiedliche Personengruppen mit diversen Problemlagen müssen/sollen sehr un-

[12] brand eins (2020). Ansen nimmt Bezug auf eine Studie des Deutschen Städtetages 1987. Dieser zufolge sind die Kosten der Unterbringung in Obdachloseneinrichtungen siebenmal teurer als die Kosten der vorbeugenden Obdachlosenhilfe. Zum anderen deuten aktuellere Untersuchungen darauf hin, dass fehlende Präventionsstrukturen wie Fachstellen, die Obdachlosigkeit verhindern, meist kostspieliger sind als ordnungsrechtliche Unterbringungen (siehe Arbeitsgruppe Wohnungsnotfallhilfe der Landesarbeitsgemeinschaft öffentliche und freie Wohlfahrtspflege Baden-Württemberg 2019).

terschiedliche Unterbringungsmöglichkeiten vorgehalten werden. Der Zugang zu den Unterbringungsmöglichkeiten muss niedrigschwellig und vielfältig nach Art und Verortung sein. An den diversen Zugangsstellen muss geeignetes Personal eingesetzt werden und alle Beteiligten müssen gut miteinander vernetzt sein, damit stets eine schnelle Hilfe möglich ist.

Hierfür zudem immer eine gute Akzeptanz der Bevölkerung (Nachbarschaft) zu erhalten, ist eine weitere Herausforderung für die Kommunen. Zumal in diesem Themenbereich im Prinzip kein nach außen hin messbarer Erfolg ersichtlich ist.

2.4. Rahmenbedingungen

Relevanz des Themas

Die Rahmenbedingungen, unter denen die Sozialverwaltungen der großen Großstädte agieren, sind sowohl gleichartige als auch stark unterschiedliche. In allen Städten hat in den letzten Jahren das Thema Wohnen bzw. die Vermeidung und Beendigung von Wohnungslosigkeit als kommunale Pflichtaufgabe zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Gründe dafür sind vielschichtig und eng miteinander verzahnt. So führt der Zuzug in die Großstädte zu wachsender Nachfrage[13], gleichzeitig ist das Angebot an günstigem Wohnraum deutlich geringer geworden.[14] Das führt zunehmend zu einer angespannten Situation auf den Wohnungsmärkten und stetig steigenden Mietpreisen.[15] Die dadurch entstehenden Versorgungsengpässe betreffen zunehmend auch Haushalte mit mittleren Einkommen[16], Haushalte mit geringen Einkommen haben häufig trotz Wohnberechtigungsscheinen große Schwierigkeiten, Wohnraum zu finden.

In den letzten Jahren hat die hohe Zahl von Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen die Kommunen zusätzlich gefordert. Weiter gibt es überall Tendenzen der räumlichen Polarisierung, die sich in Richtung Segregation bewegt.[17] Die damit einhergehende Gentrifizierung ist ein weiteres Phänomen, das in allen Großstädten mehr oder minder stark ausgeprägt ist.

Diese alle Großstädte betreffenden Trends haben allerdings spezifische lokale und regionale Ausprägungen. Ein wesentlicher Unterschied besteht in der ökonomischen Situation. So haben Städte mit prosperierenden Arbeitsmärkten und überdurchschnittlichen Haushaltseinkommen andere Herausforderungen zu bewältigen als solche, in denen z. B. der Strukturwandel zu einer Dienstleistungswirtschaft mit hohem Wertschöpfungspotenzial nur in Ansätzen gelungen ist. Während erstere mit extrem hohen Mieten zu kämpfen haben, die selbst für einen moderat gutverdienenden Mittelstand kaum noch erschwinglich sind, setzt bei Letzteren ein vergleichsweise günstiger Wohnraum Anreize für einen starken Zuzug im Rahmen der innereuropäischen Migration.

---

[13] Im Schnitt ist die Bevölkerung in den 15 Großstädten von 2015 auf 2018 um 2,16 % gewachsen.

[14] So wurden v.a. die Verluste an Sozialwohnungen durch das Ablaufen der Bindungsfristen in keiner Weise durch neu gebaute Sozialwohnungen kompensiert.

[15] Nach einer Untersuchung der apollo valuation & research GmbH und Zentral Boden Immobilien AG aus 2019 zu den Entwicklungen auf den bundesdeutschen Wohnimmobilienmarkt sind die Angebotsmieten in den Großstädten von 2013 auf 2019 im Mittelwert zwischen +6,5 und +17,9 % gestiegen. Zu beachten ist aber dabei, dass die Steigerungen im oberen Marktsegment deutlich höher ausgefallen sind als im unteren. Während im oberen Segment die Steigerungsraten zwischen +8,9 % und +25,5 % betrugen, lagen die Werte im unteren Segment zwischen +4,4 % und + 12,6 % (apollo & ZBI 2020). Der VPI ist im vergleichbaren Zeitraum um gut 6,9 % von 98,5 auf 105,3 gestiegen.

[16] BMI (2017).

[17] Helbig, M., Jähnen, S. (2018).

Die Zusammensetzung und Entwicklung der Bevölkerung hat ebenfalls enormen Einfluss auf das Thema Wohnen. Auch hier sind erhebliche Unterschiede zwischen den Großstädten augenfällig. So werden einige Städte entgegen dem säkularen Trend der älter werdenden Gesellschaft jünger – mit erheblichen Folgen für die Struktur des Wohnraumbedarfs. Älter werdende Bevölkerungen haben dagegen einen anderen spezifischen Bedarf an Ausstattung und wohnraumnaher Infrastruktur. Weiter gibt es Bevölkerungsgruppen, die statistisch deutlich stärker von Wohnungslosigkeit bedroht sind als andere und auch hiervon sind die Städte signifikant unterschiedlich betroffen.

Weiter sorgt das Phänomen der „arrival cities", gemäß derer Zuwanderung dorthin erfolgt, wo bereits eine „community" des Herkunftslandes lebt, für sehr unterschiedliche ethnische Zusammensetzungen in den Städten. Auch das kann Folgen für das Thema Wohnen haben (z. B. kann es Sinn machen, bei der Zuweisung in Wohnraum ggf. auf kulturelle Verträglichkeit zu achten).

Andere Unterschiede ergeben sich durch die Intensität und Zielgruppen der Bautätigkeit, den Umfang und Struktur des Wohnungsbestandes und den Besitzverhältnissen bei Wohnimmobilien. So verfügen einige Städte noch über eigene Wohnungsgesellschaften, während andere ihren Bestand veräußert haben. Erstere haben dadurch etwas größere Spielräume bezüglich der Belegung der Wohnungen. Nicht zu unterschätzen ist auch das Stadt-Umland-Verhältnis, welches bei günstigen Bedingungen zu einer Entlastung der Zentren führen kann.[18]

Auch beim sichtbarsten Problem des Themas Wohnen – der Obdachlosigkeit – gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den Städten. Bisher fehlen dazu zwar vergleichbare Zahlen, aber die Erfahrungen aus den Städten lassen diesen Schluss plausibel erscheinen.[19]

Diese skizzierten Rahmenbedingungen verdeutlichen, dass bei aller Ähnlichkeit bezüglich der globalen Trends Migration, De-Industrialisierung und Digitalisierung doch jede Stadt ihre Spezifika hat, die eine auf diese örtlichen Besonderheiten zugeschnittene Strategie und deren Umsetzung notwendig werden lässt. So können Elemente einer wirkungsvollen Praxis in der Stadt „x" zur Linderung drängender Probleme beitragen, während die gleichen Elemente in der Stadt „y" diese Wirkung nicht entfalten, weil dort z. B. andere Zielgruppen der Unterstützung bedürfen. Andererseits könnten diese Elemente von „y" so adaptiert werden, dass sie dann dort die gewünschte Wirkung entfalten.

2.5. Wohnen/Kosten der Unterkunft und Heizung

Für Menschen resp. Haushalte mit geringen Einkommen ist es in vielen Städten schwierig geworden, günstigen (bezahlbaren) Wohnraum zu finden. Wenn man davon ausgeht, dass im

[18] Sehr günstige Verhältnisse sind z. B. dann vorhanden, wenn es eine gute Anbindung des Umlands an den ÖPNV in die Stadt gibt und zudem die Miet- und Kaufpreise noch deutlich unter denen in der Stadt liegen.

[19] Allerdings ist diesbezüglich mit einer Besserung zu rechnen. Mit dem Anfang März 2020 verabschiedeten „Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung" sind die Grundlagen für eine umfassende Datenerhebung geschaffen worden. Demnach werden erstmalig zum Stichtag 31. Januar 2022 die Angaben zu den wohnungslosen Personen erhoben, denen wegen Wohnungslosigkeit Räume zu Wohnzwecken überlassen oder Übernachtungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden. Damit werden aber dann keine Personen erfasst werden, die solche Möglichkeiten nicht wahrnehmen. Diese sollen zwar über eine ergänzende Berichterstattung erfasst werden, aber erst mit dem dritten Ergänzungsbericht (voraussichtlich 2026) soll ein Vorschlag formuliert werden, ob diese Personengruppe pflichtig in die Statistik aufzunehmen ist (BMAS 2019).

Durchschnitt etwa 30 % des Einkommens[20] für die Miete ausgegeben wird[21], dann macht es einen großen Unterschied, ob eine Person mit Einkommen in Höhe von 1.000 Euro eine Wohnung bezahlen muss oder jemand, dessen Einkommen erheblich höher ist, nach Zahlung der Miete also ein größerer Rest für das weitere Leben verbleibt. Auch bei einem geplanten Umzug spielt das Einkommen eine erhebliche Rolle, denn die Mieten entwickeln sich vielerorts sehr schnell nach oben und 30 % von einem niedrigen Einkommen sind ggf. nicht ausreichend, um eine Wohnung zu finden.

Neben dem Einkommen ist ein ganz wesentlicher Einflussfaktor für die Unterstützungsnotwendigkeit das Mietniveau in den Städten. Die Mietmärkte in den Städten sind recht unterschiedlich. In hochpreisigen Städten werden deshalb die Mietunterstützungen anders gestaltet sein müssen als in niedrigpreisigeren Städten.

Festsetzung der Richtwerte

Festsetzung der Richtwerte. Die Kommunen setzen fest, in welcher Höhe die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) für die Leistungsberechtigten – nach Größe und Bedarf – zu übernehmen sind. Diese Richtwerte gelten dann für alle Leistungsberechtigten nach SGB XII a. v. E., dem SGB II und nach dem AsylbLG, sofern die Leistungsbeziehenden in einer Wohnung/einem Haus leben. Was sind angemessene Richtwerte? Wer definiert „angemessen"? Ist eine angemessene KdU ein regionaler gesellschaftlicher Konsens auf Basis örtlicher Gegebenheiten wie bspw. bestehender (Bestands-)Mieten oder des Mietangebotes? Ist es angemessen, wenn Leistungsbeziehern das untere Drittel des zur Verfügung stehenden Wohnungsmarktes dem Grunde nach verfügbar gemacht werden soll? Wie ermittelt man überhaupt die Daten, die zu einem verlässlichen und gerichtsfesten Richtwert führen?

Hier gibt es keinen allgemeingültigen Konsens, die angewandten Methoden können unterschiedlich sein.[22] Lt. BSG müssen die Richtwerte der regional angemessenen KdU auf Grundlage eines überprüfbaren, schlüssigen Konzeptes zur Datenerhebung und -auswertung unter Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze sowie weiterer Kriterien ermittelt werden.[23] Es besagt zudem: Fehlen nach Ausschöpfung aller Ermittlungsmöglichkeiten weitere Erkenntnismöglichkeiten zu den angemessenen KdU, sind die tatsächlichen Unterhaltsaufwendungen bis zur Höhe der durch einen Zuschlag maßvoll erhöhten Tabellenwerte im Sinne von § 8 WoGG zu übernehmen.

Die Richtwerte sind nach der sogenannten Produkttheorie zu ermitteln. D. h. die Angemessenheitsgrenze setzt sich aus dem mathematischen Produkt von angemessener Wohnungsgröße und angemessener Miethöhe je Quadratmeter zusammen. Die angemessene Wohnungsgröße ergibt sich aus den wohnungsbaurechtlichen Regelungen des sozialen Wohnungsbaus. Basis für die angemessene m^2-Miete ist eine repräsentative Erhebung, die mindestens 10 % des relevanten Mietwohnungsmarktes umfassen muss (ggf. sind auch geringere Stichproben möglich, wenn

[20] Destatis (2020a). Diese Zusatzbefragung zum Mikrozensus weist für Deutschland eine Mietbelastungsquote von 27,6 % aus. Die Mietbelastungsquote ist der Anteil des verfügbaren Einkommens eines Haushaltes, der monatlich für die Bruttokaltmiete ausgegeben wird. Da das Einkommen im Mikrozensus nach Einkommensklassen erhoben wird, sind Ergebnisse, die sich darauf beziehen, etwas „unscharf".

[21] Bei der Betrachtung von Untersuchungen zur Mietbelastung von Privathaushalten ist grundsätzlich zu beachten, dass oftmals Leistungsbezieher einbezogen sind, deren Miete aber letztendlich von der bewilligenden Institution bezahlt wird.

[22] BMAS (2017).

[23] BSG (2009).

die statistische Repräsentativität gegeben ist, das kann z. B. der Fall sein, wenn ein Mietenspiegel vorhanden ist). Relevant ist das untere Segment des Wohnungsmarkts (einfacher Standard) und die Wohnungen müssen real verfügbar sein.

Die Daten müssen aktuell sein. Stichprobenumfang und Auswertung können sich bspw. an den für die Erstellung von Mietspiegeln geltenden Standards orientieren. Die Überprüfung kann mit einer umfänglichen Erhebung im Wechsel mit einer Fortschreibung auf Basis der Preisentwicklung (VPI) erfolgen (siehe auch BSG-Urteil B 4 AS33/16R vom 12.12.2017). Viele Städte haben Verfahren, bei denen Bestand, Angebot und Nachfrage ermittelt werden und ein Abgleich vorgenommen wird. Die genaue Verfahrensweise zur Ermittlung der Richtwerte ist in den Städten uneinheitlich, was sich vor allem darin begründet, dass es keine Norm dafür gibt, was wie einzubeziehen ist. Dennoch sind die Verfahren ähnlich.

„Nachfragepotenzial“

Das „Nachfragepotenzial“. Ob und wie das Nachfragepotenzial durch die Städte ermittelt wird, obliegt einer grundsätzlichen Methodenfreiheit. Es ist geplant, dass sich die Großstädte über diese verschiedenen Methoden austauschen. In seinem Urteil vom 10.09.2013 (B 4 AS 77/12R) hat das Bundessozialgericht entschieden, „dass dann, wenn ein qualifizierter Mietspiegel, der in einem wissenschaftlich gesicherten Verfahren aufgestellt wurde, der Bestimmung des angemessenen Quadratmeterpreises für die Kaltmiete zugrunde liegt und ihm Aussagen zur Häufigkeit von Wohnungen mit dem angemessenen Quadratmeterpreis entnommen werden können, davon auszugehen ist, dass es in ausreichendem Maße Wohnungen zu diesem abstrakt angemessenen Quadratmeterpreis im örtlichen Vergleichsraum gibt (…).“ Folglich ist überall dort, wo kein qualifizierter Mietspiegel zur Bestimmung der angemessenen Quadratmeterpreise für die Kaltmiete zugrunde gelegt wurde, eine Aussage darüber zu treffen, ob für die SGB II-Leistungsbeziehenden ein ausreichendes Wohnungsangebot zu angemessenen Mietkosten vorhanden ist.

Eine Möglichkeit, das Nachfragepotenzial zu ermitteln, ist, Nachfrager wie Leistungsbeziehende nach SGB II, SGB XII und AsylbLG, möglicherweise Wohngeldhaushalte oder etwa Studierende (die nicht bei den Eltern wohnen) zu ermitteln. Wählt man diese Methode, steht es der Stadt frei, welche Gruppen hier – neben den Leistungsberechtigten – berücksichtigt werden. Die potenziellen Nachfragehaushalte würden dann z. B. als Anteil an allen Privathaushalten nach Haushaltsgröße ermittelt.

Um Nachfrager und verfügbaren Wohnraum abgleichen zu können, kann z. B. abgeschätzt werden, wie viele Umzüge denkbar sind. Dies gestaltet sich aufgrund der Datenlage eher schwierig. Man kann auf Erfahrungswerten der Sachbearbeitung aufbauen, ggf. sind auch Auswertungen von Adressänderungen möglich. Die Erfahrungen in den Städten sind unterschiedlich, bisweilen kann man von rund 10 % bei SGB II-Beziehern und rund 5 % bei Beziehern nach SGB XII und AsylbLG ausgehen. Eine bessere Auswertung wäre zudem möglich, wenn die Kommunen Zugriff auf den operativen Datensatz der Jobcenter (gemeinsame Einrichtungen) hätten. Das ist seit langem eine Forderung vieler Städte.

Abstrakte Angemessenheit

Ermittlung der abstrakten Angemessenheit. Für die Berechnungen zur sogenannten abstrakten Angemessenheit werden Wohnungsdaten zum Bestand erhoben und ausgewertet. Das kann über Mieter- und Vermieterbefragungen erfolgen, wobei der Ausschluss von Doppelzählungen wünschenswert ist. Rückläufe/Datenlieferungen auf Seiten größerer Vermieter gestalten sich eher einfach, insbesondere, wenn diese über Anlass und Verfahren vorab gut informiert wurden.

Bei kleineren, insbesondere privaten Vermietern ist es eher schwierig, die Daten zu bekommen. Das führt dazu, dass diese möglicherweise unterrepräsentiert sein können, was wiederum dazu führen kann, dass Gerichte die Schlüssigkeit des Konzepts anzweifeln. Wie viele Wohnungen als abstrakt angemessen gelten, setzt die Kommune fest. Will man, dass sich für Leistungsbezieher und andere Haushalte mit niedrigen Einkommen der Zugang erleichtert, wählt man ggf. nicht das untere Drittel aus, sondern geht u. U. bis zum Median (50 %). Basis für diese Festsetzung ist der Anteil der potenziellen Nachfragehaushalte.

Auf Basis der Daten zum Wohnungsbestand wird die Summe aus Nettokaltmiete und kalten Betriebskosten gebildet, diese wird mit der höchstzulässigen Wohnungsgröße in der jeweiligen BG-Größenklasse multipliziert und bildet so den abstrakten Richtwert.

Konkrete Angemessenheit

Die Ermittlung der konkreten Angemessenheit findet immer im konkreten Einzelfall statt**.** Gleichwohl sollte die Verfügbarkeit bereits auf abstrakter Ebene einbezogen werden. So kann man nach der Ermittlung des Neubedarfs (Nachfrager nach Wohnungen) einen Abgleich zwischen tatsächlich angebotenen Wohnungen (Angebotsmieten) und den zuvor abstrakt ermittelten Richtwerten vornehmen. Dabei werden die Richtwerte u. U. so weit angehoben, bis 100 % des ermittelten Bedarfs an Wohnungen mit angemessenen Mieten versorgt sind. Das kann ein Verfahren sein, es gibt aber auch andere Möglichkeiten, die ggf. in einem Fachaustausch im Rahmen des Benchmarkings erörtert werden sollen.

Ausnahmen und Wohnungswechsel

Ausnahmen und Wohnungswechsel. Den Kommunen ist dabei freigestellt, aus sozialpolitischen Gründen auch z. B. Ausnahmetatbestände zu definieren, die im Einzelfall dazu führen, dass die Richtwerte überschritten werden können. Mieten im sozialen Wohnungsbau werden gegebenenfalls als angemessen anerkannt.

Die Festsetzung der Richtwerte erfolgt immer durch eine Analyse der örtlichen Gegebenheiten und kann deshalb immer nur im regionalen Bezug erfolgen. Übersteigt die KdU die Richtwerte und es wird kein Ausnahmetatbestand anerkannt, sollen i. d. R. Selbsthilfepotenziale aktiviert werden, bevor es zu einem Umzug kommt. Das bedeutet u. a. Gespräche mit dem Vermieter, etwa über eine Kostensenkung oder Kostensenkung durch Untervermietung.

Ein Wohnungswechsel sollte – wenn möglich – vermieden werden. Wohnt ein Leistungsbezieher unangemessen, sollte eine Wirtschaftlichkeitsprüfung vorgenommen werden, ob unter Berücksichtigung aller dann anfallenden Kosten und einer durchschnittlichen Verweildauer nicht ein Verbleib in der Wohnung letztlich günstiger wäre. Individuelle und fiskalische Gründe sollen betrachtet werden, eine durchaus herausfordernde Aufgabe für die Sachbearbeitung. Vor diesem Hintergrund ist es umso spannender, sich die Praxis in den Städten anzusehen.

3. Steuerungsziele

Kommunale Wohnungspolitik ist ein komplexes Feld mit vielen Akteuren und unterschiedlichen Kompetenzen. Das übergreifende Ziel der kommunalen Wohnungspolitik kann so formuliert werden, dass es Ziel ist „…allen Einwohner/-innen eine angemessene Wohnungsversorgung zu ermöglichen."[24] Zur Erreichung dieses Globalziels steht den Kommunen ein umfangreiches und ausdifferenziertes Instrumentarium zur Verfügung. Es umfasst z. B. die Baulandpolitik, für die dann originäre Ziele formuliert werden können.[25] Ein weiteres Instrument können kommunale Wohnungsunternehmen bilden. Sollten sich solche noch im kommunalen Besitz befinden, so ist die „Sicherung und Neuschaffung bezahlbaren Wohnraums" für diese ein wesentliches Ziel.[26] Aber auch stadtplanerische Ziele wie z. B. „Erhalt und Förderung sozial durchmischter Quartiere" finden sich unter dem übergreifenden Ziel wieder. In allen Bereichen haben wirtschaftliche Ziele („effizienter Mitteleinsatz") immer eine bedeutende Rolle.

Einbezug der Sozialverwaltung

Der Einbezug der Kompetenzen und des Know-how der Sozialverwaltung in Wohnfragen, die von den anderen kommunalen Institutionen verantwortet werden, ist in einigen Städten regelhaft vorgesehen. Insbesondere für die übergreifenden Planungsprozesse hat sich die Teilnahme der Sozialverwaltung bewährt, da so der spezifische Bedarf der benachteiligten Personen leichter und umfassender berücksichtigt werden kann.

ABB. 3 MÖGLICHES KOMMUNALE ZIELPORTFOLIO FÜR DIE WOHNUNGSPOLITIK

Quelle: Eigene Darstellung

Viele Städte haben inzwischen umfangreiche „Stadtentwicklungskonzepte Wohnen" verfasst, in denen die Ziele und Maßnahmen aller relevanten Institutionen aufgeführt werden. In den Konzepten spielt der soziale Aspekt immer eine herausragende Rolle. So sollen die möglichen Folgen von Armut für die Wohnsituation verhindert und benachteiligten Personengruppen, die am Wohnungsmarkt geringe Zugangschancen haben, eben dieser eröffnet werden. Das kann u. a. durch die o. a. Baupolitik unterstützt werden.

[24] Hintzsche, B. (1999).

[25] Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (2016), dort das „10-Punkte-Programm" mit Zielen wie „Soziale Wohnraumförderung und genossenschaftliches Wohnen stärken".

[26] Deutscher Städtetag (2020).

Für die Sozialverwaltung ist ein wichtiger Bereich die bedarfsgerechte Gewährung der Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU) in den Rechtskreisen SGB II, SGB XII und AsylbLG.[27]. Die Gewährung der KdU ist das zentrale Instrument für die Kommunen, um Wohnraum für einkommensschwache und sozial benachteiligte Haushalte zu sichern und drohende Wohnungslosigkeit zu verhindern.

Daraus folgen drei wesentliche Ziele: Steuerungsziele

1. nachhaltige Vermeidung von Wohnungslosigkeit/Obdachlosigkeit,
2. möglichst Erhalt des ursprünglichen Wohnraums für die Betroffenen,
3. Vermittlung in neuen Wohnraum, wenn der ursprüngliche Wohnraum nicht erhalten werden kann.

Wenn diese Ziele im Einzelfall nicht erreicht werden können, werden folgende Ziele handlungsleitend:

4. möglichst kurzfristige Unterbringung in einer angemessenen Unterkunft[28] und
5. schnellstmögliche Reintegration auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt.

Um diese allgemeinen Zielsetzungen zu erreichen, haben sich folgende operationalisierten Ziele schon seit Jahren bewährt:

- Möglichst frühzeitiges Erreichen der Betroffenen – je früher betroffene Personen beraten und unterstützt werden, desto größer sind die Chancen, die ersten beiden Ziele zu erreichen. Dazu zählt auch eine rechtzeitige Gewährung der KdU nach Antragstellung und Prüfung des Sachverhaltes.
- Unterstützung der Betroffenen dabei, im eigenen Wohnraum verbleiben zu können – ein Umzug verursacht Kosten, nicht nur materielle, auch immaterielle wie den Verlust des gewohnten sozialen Umfeldes.[29]
- Verhinderung von wiederkehrenden Wohnungsnotfällen – drohende Wohnungslosigkeit ist nicht immer ein einmaliges Problem. Aus den verschiedensten Gründen kann es wieder entstehen. Kompetente Beratung und bedarfsgerechte Unterstützung können dazu beitragen, dies zu verhindern.
- Vermeidung der Folgekosten von Wohnungsverlust – der Verlust des eigenen Wohnraums verursacht erhebliche Folgekosten. Diese können z. B. gesundheitlicher Art sein. In diesem Fall ist es von Vorteil, wenn diese Gefahren erkannt und durch ausgebaute Kooperationsbeziehungen auch umgehend angegangen werden können.

[27] Wobei im SGB II der überwiegende Teil durch den Bund erstattet wird und im Bereich des 4. Kapitels SGB XII eine vollständige Übernahme des Bundes vorliegt.

[28] Unter „angemessen" wird hier eine menschenwürdige Unterbringung verstanden. Schlafsäle, in denen weder Hunde noch Alkohol erlaubt sind, gehen offenbar an der Lebensrealität der oft psychisch kranken Betroffenen vorbei, sodass sie lieber auf der Straße leben. Leider kann keine Stadt von sich behaupten, nur noch nach dieser Definition angemessene Unterkünfte vorzuhalten.

[29] Manchmal kann aber auch der Umzug die bessere und günstigere Lösung sein, vor allem dann, wenn mit dem Vermieter keine Einigung zu z. B. Ratenzahlungen zustande kommt.

- Stabilisierung von wohnungslosen Menschen – wohnungslose Menschen haben häufig eine Vielzahl von Problemen, die sich immer weiter verstärken können. Damit diese Menschen aus dem Kreislauf ausbrechen können, ist eine Stabilisierung durch Beratung und Hilfen unerlässlich.
- Nachbetreuung – hat ein Mensch nach längerer Zeit wieder eigenen Wohnraum bezogen, so sind seine weiteren Probleme vielfach nicht gelöst. Diese können aber dazu führen, dass er wieder schnell in die Wohnungslosigkeit fällt. Hier setzt die Nachbetreuung ein, die durch gezielte Interventionen und Unterstützungsleistungen genau dies verhindern will.
- „Hilfen aus einer Hand“ – für Menschen mit komplexen Problemlagen gleichen über mehrere Organisationen verteilte Zuständigkeiten einem undurchsichtigen Irrgarten. Sie verlieren sich darin und nehmen so viele Angebote gar nicht erst an. Die „Hilfen aus einer Hand“ versuchen, durch die Bündelung der Aufgaben möglichst in einer Organisation den Menschen kurze und klar erkennbare Wege aufzuzeigen.

Diese Ziele können nur erreicht werden, wenn das dafür verantwortliche Personal in den Ämtern entsprechende Aus- und Fortbildungen erhalten hat. Von den Fachkräften wird bei der nicht einfachen Arbeit in diesem Bereich ein hohes Maß an Resilienz, Einfühlungsvermögen, Durchsetzungskraft und Wissen verlangt. Ohne diese Fähigkeiten und Kompetenzen können sie diese Aufgabe nicht adäquat bewältigen.

Im folgenden Kapitel „Wirkungsvolle Praxis“ werden die Instrumente, Verfahren und Beispiele dahingehend analysiert, wie und in welchem Umfang sie dazu beitragen, die aufgeführten allgemeinen und operationalisierten Ziele zu erreichen.

4. Wirkungsvolle Praxis

In den folgenden Kapiteln wird dargestellt, wie die Städte versuchen, die genannten Ziele zu erreichen. Zuerst erfolgt ein kurzer Überblick über die bisherigen Fachberichte zur Wohnungsnotfallprävention, die im Rahmen des Benchmarkings verfasst wurden. Im Anschluss werden zunächst die Maßnahmen und Instrumente auf Basis der infrage kommenden Gesetze dargestellt. Es folgt die Erläuterung des Einzelfallberatungsprozesses. In welche Strukturen ist er eingebunden und wie läuft er ab? Dabei wird einem durch die Städte im Rahmen dieses Projekts entworfenen Musterprozess gefolgt. In den folgenden Kapiteln wird der Blick durch die systemische Seite erweitert. Zuerst werden die Unterbringungsformen, deren Zielgruppen und dazugehörige Unterstützungsinstrumente dargestellt. Anschließend wird auf die Wohnraumvermittlung eingegangen – welche Arten gibt es und in welchen Wohnraum wird vermittelt? Abschließend werden Hinweise und Empfehlungen für die Praxis gegeben und offene Fragen thematisiert.

4.1. Das Thema Wohnen im Benchmarkingkreis

Thema Wohnen im Benchmarkingkreis

Das Thema „Wohnen“ hatte für den Vergleich im Benchmarkingkreis von Anfang an eine große Bedeutung. In den ersten Jahren geschah dies vorrangig in Form von Kennzahlen zu den Ausgaben für die KdU. Diese Kennzahlen erfuhren im Laufe der Jahre eine zunehmende Differenzierung und umfassen inzwischen für die Rechtskreise SGB II und SGB XII einen elaborierten Katalog von Kennzahlen zur Struktur der Leistungsbezieher sowie den Auszahlungen/Ausgaben.

ABB. 4 SUMME DER KOMMUNALEN GESAMTAUSGABEN SGB II PRO EINWOHNER 2016 UND 2019

In Abbildung 4 werden die kommunalen Gesamtausgaben für das SGB II pro Einwohner dargestellt, wobei die Ausgaben für das Bildungs- und Teilhabepaket sowie für die Leistungen nach § 16 a SGB II nicht berücksichtigt sind. Die deutlichen Unterschiede resultieren aus zwei wesentlichen Faktoren – dem Mietpreisniveau in den Städten sowie der Anzahl der Leistungsempfänger im Verhältnis zur Einwohnerzahl. So weist München hier z. B. als hochpreisige Stadt den geringsten Wert deshalb auf, weil dort vergleichsweise wenig Menschen SGB II-Leistungen beziehen.

Kommunale Ausgaben für SGB II

ABB. 5 ANTEIL DER BEDARFSGEMEINSCHAFTEN SGB II, DIE HAUPTSÄCHLICH KDU ERHALTEN (JAHRESDURCHSCHNITT 2019)

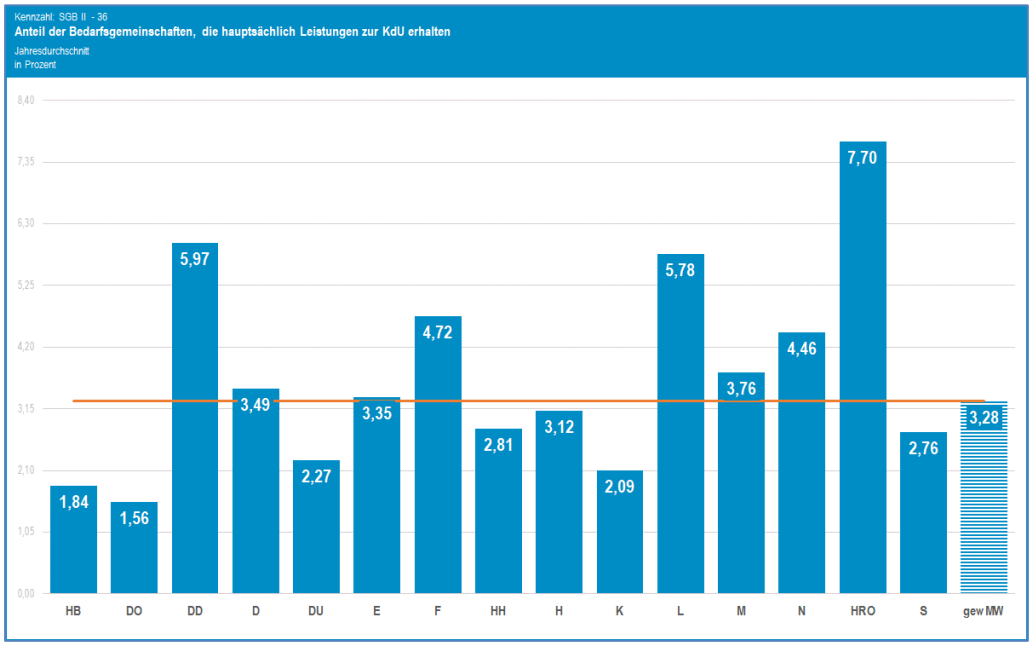


Abbildung 5 zeigt, wie hoch der Anteil der Leistungsbezieher im SGB II ist, der hauptsächliche Leistungen zu KdU erhält. Diese Gruppe bedarf „nur“ noch eines Einkommenszuwachs eben in der Höhe der KdU, um aus dem Leistungsbezug zu fallen.[30] Mit dieser Kennzahl sind Kommunen in der Lage, die Integrationsstrategien der Jobcenter zu hinterfragen. Aus Sicht der Städte wäre diese Gruppe grundsätzlich besser im Wohngeld aufgehoben, da sie ja als Transferleistung nur Unterstützung für ihre Wohnung beziehen.

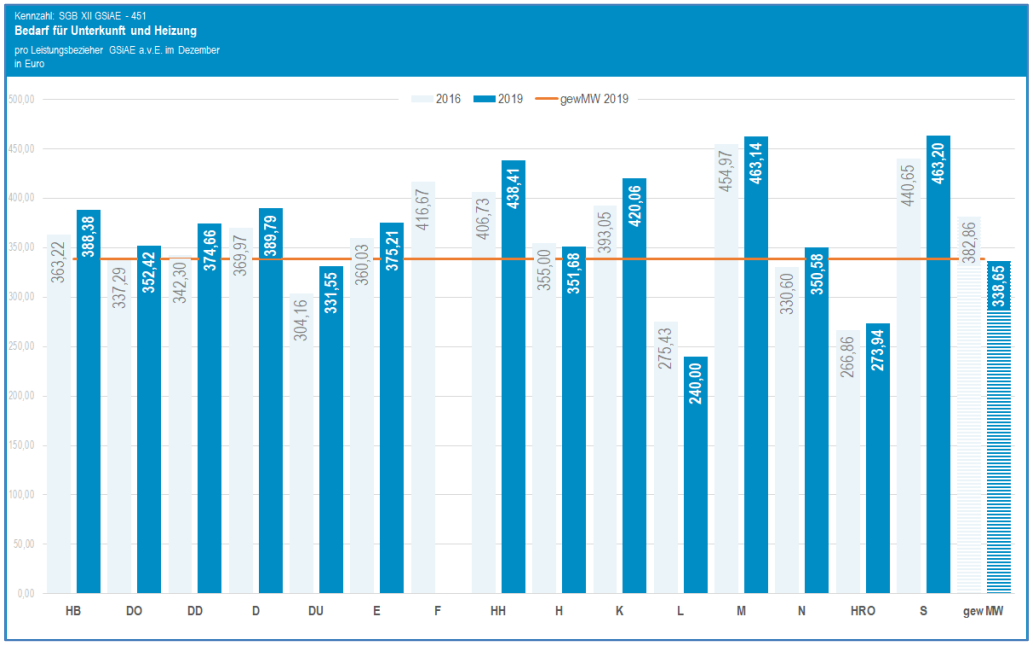
Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit KdU

Die Abbildung 6 stellt den Bedarf für Unterkunft und Heizung pro Leistungsbezieher nach dem 4. Kapitel SGB XII im Dezember 2019 dar. Im Vergleich werden dabei die regionalen Unterschiede deutlich. Mit Kennzahlen dieser Art werden zudem Zeitreihen gebildet, die dann Aussagen darüber zulassen, wie sich der verändernde allgemeine Mietmarkt (als Benchmark) auf diesen Bedarf auswirkt.

Bedarf für Unterkunft und Heizung

[30] Da auch diese Gruppe heterogen ist, bedarf es dazu weitergehender Analysen. So wird ein Teil sicherlich deshalb nicht aus dem Bezug fallen können, weil kein weiteres oder erhöhtes Erwerbseinkommen zu realisieren ist. Aber für einen anderen Teil kann diese Möglichkeit bestehen und genau hier liegt ein kommunales Steuerungsinteresse der Kommunen in den Jobcentern.

ABB. 6 BEDARF FÜR UNTERKUNFT UND HEIZUNG GSIAE A.V.E - DEZEMBER 2016 UND 2019



Neben den quantitativen Analysen wurden auf den Projektleitertagungen auch immer wieder qualitative durchgeführt. Insbesondere nach der Einführung des SGB II und des SGB XII bekam die Erstellung eines schlüssigen Konzeptes enorme Bedeutung und wurde (und wird) immer wieder thematisiert (siehe auch Kapitel 2).

Wohnungsnotfall-prävention

Seit 2010 ist als eigenständiges Thema die Wohnungsnotfallprävention hinzugekommen. Auch hierfür wurde eine Reihe von Kennzahlen gebildet, von denen hier zwei beispielhaft vorgestellt werden (Abb. 7 und 8). Aus den fehlenden Daten verschiedener Städte wird auch deutlich, dass die Entwicklung von Kennzahlen ein mühsamer Prozess ist, der auch Fehlversuche tolerieren muss. Darüber hinaus müssen die jeweiligen Fachverfahren entweder entsprechend den Definitionen angepasst oder überhaupt erst erworben werden.

ABB. 7 WNP – QUOTE DER NEUZUGÄNGE IN BERATUNG (2016 UND 2019)

Abb. 7 (Kennzahl 1) stellt den Anteil der Haushalte an allen Haushalten einer Stadt dar, die erstmalig die Beratung zur Wohnungsnotfallprävention aufsuchten. Deutlich werden sowohl die unterschiedliche Betroffenheit der Städte als auch differierende Entwicklungstrends – in einigen Städten steigt die Neuzugangsquote, in anderen sinkt sie.

ABB. 8 WNP – QUOTE DER ANGESETZTEN RÄUMUNGEN (2016 UND 2019)

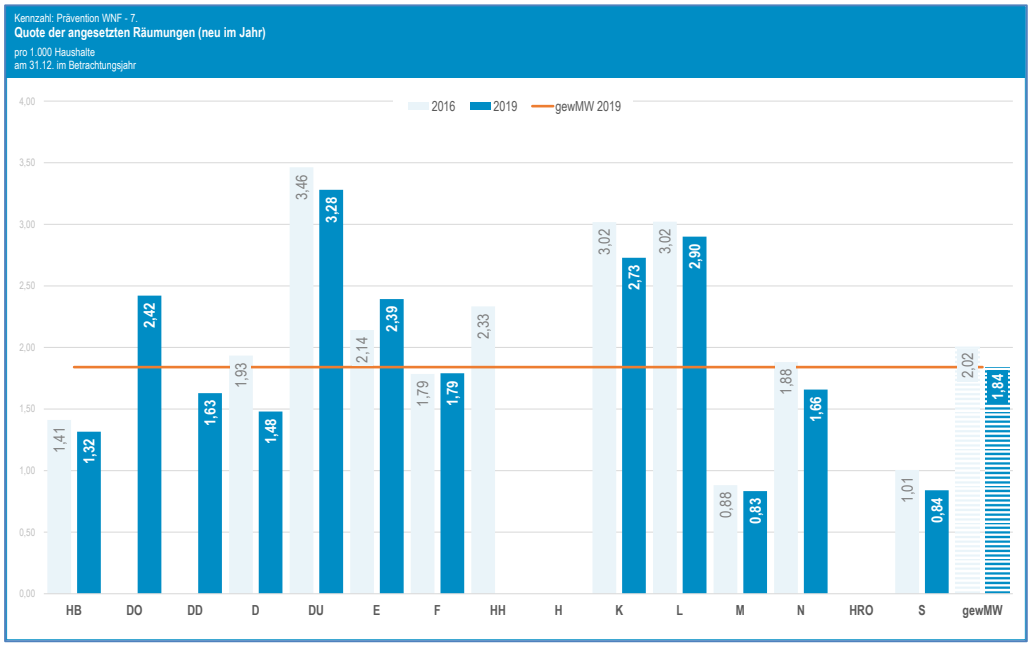


Abb. 8 zeigt die Quote der angesetzten Räumungen in den Städten pro 1.000 Haushalte. Die Quoten liegen deutlich unter der Neuzugangsquote, sodass aus diesem Abgleich auf eine mögliche Wirksamkeit der Beratungsaktivitäten geschlossen werden kann. In einigen Städten gelingt es im Einzelfall, dass selbst zum Räumungstermin die Räumung noch abgewendet wird, bspw. durch eine Zahlungszusage. In einigen Städten sind Mitarbeiter der Fachstelle bei den Räumungen anwesend.

In einer weiteren Kennzahl wird die Gesamtsumme der Darlehen/Beihilfen nach § 36 SGB XII und § 22 SGB II pro BG berechnet. Auch hier kommt es zu erheblichen Unterschieden zwischen den Städten, die sich vorrangig aus den unterschiedlichen Mietpreisen erklären lassen. Pro BG betragen die Darlehen/Beihilfen zwischen gut 1.400 € und 3.000 €. Je höher die Summe pro BG mit Mietschuldenübernahme ist, desto höher die Mieten der Stadt oder desto mehr Monatsmieten mussten übernommen werden. Je niedriger die übernommenen Summen, desto eher konnte auch gegebenenfalls interveniert werden. Da bei Wohnungslosigkeit die Unterbringung der Personen kostenintensiv ist und in der Regel einen deutlich höheren finanziellen Mehraufwand verursacht, ist die Übernahme der Mietschulden für die Stadtkasse vorteilhafter. Die Folgekosten von Wohnungslosigkeit, wie z. B. durch gesundheitliche Probleme, sind dabei noch nicht berücksichtigt.

Auch zur Wohnungsnotfallprävention gab es zahlreiche qualitative Abfragen, auch schon lange bevor es zu einem eigenständigen Bericht mit eigens entwickelten Kennzahlen gekommen ist, wurde das Thema erörtert. Bereits seit 2006 haben sich die Städte zu Fragen wie zu bspw. erfolgversprechenden Projekten oder über die örtliche Anbieterlandschaft und deren Steuerung durch das Sozialamt ausgetauscht.

4.2. Maßnahmen und Angebote der Städte zur Sicherung des Wohnraums

Die Sicherung von Wohnraum ist eine der gesetzlich vorgegebenen Pflichtaufgaben von Kommunen. Hierfür verfügen Kommunen über verschiedene Instrumente. Die regelmäßigen Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung für Leistungsberechtigte nach dem SGB II und SGB XII ist die Grundvoraussetzung, Wohnraum zu sichern. Darüber hinaus haben Kommunen weitere gesetzlich festgelegte Aufgaben und Maßnahmen im Rahmen der Wohnungsnotfallhilfen, um drohenden Wohnungsverlust zu verhindern oder wohnungslose Menschen zu unterstützen. Dieses Kapitel erläutert zunächst die gesetzlichen Grundlagen und die Bedeutung der Übernahme der Kosten der Unterkunft und Gewährung von Wohngeld zur Sicherung des Wohnraums und geht dann auf die kommunalen Wohnungsnotfallhilfen ein.

Wohngeld

Rechtliche Grundlagen: Wohngeld

Für Haushalte mit geringen Einkommen, aber ohne Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II und SGB XII, besteht die Möglichkeit, Wohngeld zu beantragen. Das Wohngeld wird für Mieter als Mietzuschuss bzw. für Eigentümer als Lastenzuschuss gewährt. Wohngeld wird nur an Personen geleistet, die keine Transferleistungen beziehen, da durch die Übernahme der KdU die Unterkunftskosten bereits berücksichtigt werden[31]. Damit kann Wohngeld als Leistung gesehen werden, mit welcher der Leistungsbezug nach SGB II, SGB XII oder dem AsylbLG vermieden werden soll. Die gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Wohngeld ist das Wohngeldgesetz (WoGG) mit einer Präzisierung in der Wohngeldverordnung (WoGV). Die Finanzierung erfolgt je zur Hälfte durch den Bund und die Länder. Die Höhe des Wohngeldanspruchs ist abhängig von der Einkommenshöhe, der Miete und der Anzahl der Haushaltsmitglieder. Es wird differenziert zwischen reinen Wohngeldhaushalten, in denen alle Haushaltsmitglieder Wohngeld erhalten und wohngeldrechtlichen Teilhaushalten, in denen Personen mit und ohne Anspruch auf Wohngeld wohnen.

Wohngeldhaushalte

Ende 2019 gab es in Deutschland rund 480.000 reine Wohngeldhaushalte und rund 25.000 wohngeldrechtliche Teilhaushalte. Der Anteil der reinen Wohngeldhaushalte betrug somit ca. 1,2 % der Privathaushalte in Deutschland.[32] Im Jahr 2018 waren es noch rund 520.000 reine Wohngeldhaushalte und 28.000 Haushalte, in denen ein Teil der Personen Anspruch auf Wohngeld hatten. Am Ende des Jahres 2018 lebten ca. 76.500 und somit ca. 14,7 % der reinen Wohngeldhaushalte in den 15 großen Großstädten dieses Benchmarkingkreises. Der durchschnittliche Anspruch an allgemeinem Wohngeld in den Städten betrug ca. 170,00 Euro monatlich. Die nachfolgende Tabelle 1 stellt die reinen Wohngeldhaushalte und den durchschnittlichen monatlichen Anspruch an allgemeinem Wohngeld für das Jahr 2018 in den 15 großen Großstädten des Benchmarkings dar. Die Daten für das Jahr 2019 lagen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieses Berichtes noch nicht auf regionaler Ebene vor. Auch liegen noch keine validen Erkenntnisse zu der zum 01.01.2020 in Kraft getretenen Wohngeldnovelle vor, die eine Ausweitung des berechtigten Personenkreises mit sich bringt. Einige Städte konnten hier zu Beginn des Jahres 2020 eine erhebliche Steigerung der Antragszahlen feststellen.

[31] Wohngeld ist eine vorrangige Leistung, für die durch die Sachbearbeitung die Leistungsberechtigung des Antragstellenden zu prüfen ist.

[32] Destatis (2020b).

TAB. 1 REINE WOHNGELDHAUSHALTE UND DURCHSCHNITTLICHER MONATLICHER WOHNGELDANSPRUCH[33]

Reine Wohngeldhaushalte und durchschnittlicher monatlicher Wohngeldanspruch zum Stichtag 31.12.2018		
Stadt	Anzahl der reinen Wohngeldhaushalte (gesamt)	Durchschn. mtl. Anspruch an allgemeinem Wohngeld in Euro (gesamt)
HB	2.546	161,00
DO	5.326	157,00
DD	5.434	132,00
D	6.329	218,00
DU	4.304	156,00
E	3.889	156,00
F	3.947	217,00
HH	11.321	182,00
H	4.855	170,00
K	8.264	199,00
L	6.042	117,00
M	2.780	194,00
N	4.977	182,00
HRO	2.780	123,00
S	3.675	190,00

Kosten der Unterkunft

In den Städten des Benchmarkings lebten Ende 2019 insgesamt 544.813 Bedarfsgemeinschaften mit Leistungen nach dem SGB II, das entspricht einem Anteil von 19,4 % an allen SGB II-Bedarfsgemeinschaften in Deutschland (2.797.597).

Von den Bedarfsgemeinschaften in Deutschland insgesamt hatten 2.643.529 anerkannte laufende Kosten der Unterkunft, dies entspricht einem Anteil von 94,5 % aller Bedarfsgemeinschaften. In den BM-Städten lag dieser Anteil bei 94,8 % (rund 485.000 Bedarfsgemeinschaften). Das macht deutlich, dass die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung in den Kommunen eine zentrale Rolle einnimmt. Die Kosten der Unterkunft werden für Bezieher von SGB II-Leistungen nach § 22 SGB II und für Bezieher von SGB XII-Leistungen nach § 35 SGB XII gewährt. Leistungsberechtigte nach dem AsylbLG erhalten analoge Leistungen. Sowohl Mieter als auch Eigentümer können KdU erhalten. Übernommen wird die sogenannte angemessene KdU, diese kann sich aus verschiedenen Gründen von der tatsächlichen KdU unterscheiden, ein Grund kann bspw. eine Wohnung sein, deren Bruttokaltmiete[34] über den Richtwerten liegt oder die Tatsache,

Rechtliche Grundlagen: Kosten der Unterkunft

[33] Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020).

[34] Umfasst Nettokaltmiete plus „kalte" Betriebskosten.

dass in der Wohnung weitere Personen leben, die keinen oder einen eigenen Leistungsanspruch haben. Die Berechnungen zur Übernahme der Heizkosten werden separat durchgeführt. Heizkosten werden oftmals in voller Höhe übernommen.

Die Übernahme der Kosten der Unterkunft und Heizung erfolgt in angemessener Höhe und nach Prüfung des Bedarfs. Um eine für alle bedürftigen Haushalte gerechte Übernahme gewährleisten zu können, setzen die Kommunen Mietgrenzwerte fest, die sogenannten Richtwerte.[35] Dabei ist für leistungsbeziehende Haushalte grundsätzlich davon auszugehen, dass Wohnungen im unteren Drittel des Angebots auf dem Mietmarkt erreichbar sein sollten.

Neben der Übernahme der laufenden KdU werden auch einmalige Leistungen übernommen, das sind neben der Übernahme von Mietschulden z. B. auch Wohnungsbeschaffungs- und Umzugskosten oder auch Genossenschaftsanteile nach § 22 (6) SGB II bzw. respektive § 35 (2) SGB XII.[36]

Beteiligungsquote des Bundes

Als Folge der Corona-Pandemie und der fiskalischen zusätzlichen Belastungen beteiligt sich der Bund rückwirkend zum 01.01.2020 mit weiteren 25 Prozentpunkten, maximal aber im Bundesdurchschnitt mit 74 %, an den Ausgaben für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem SGB II.[37] Um eine Bundesauftragsverwaltung zu vermeiden, wurde zudem Artikel 104a Grundgesetz geändert.[38]

Die Beteiligungsquoten werden auf Basis der Zahlungsansprüche für die laufende KdU[39] berechnet. Die Beteiligung setzt sich zusammen aus:

TAB. 2 BETEILIGUNGSQUOTEN DES BUNDES

Deutschland	§ 46 Abs. 6 SGB II "KdU"	§ 46 Abs. 7 SGB II "EGH/Entlastung BTHG"	§ 46 Abs. 8 SGB II "BuT"	§ 46 Abs. 9 SGB II "Integration"	Gesamt
Beteiligungsquote 2020	28,3%	27,7%	5,5%	10,9%	72,4%

Für die Länder errechnen sich länderspezifische Quoten, die wiederum von den Ländern auf die Kommunen heruntergebrochen werden.

Die Nettoleistungen für Empfänger von Leistungen nach dem 4. Kapitel SGB XII (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) trägt der Bund zu 100 %. Hier fallen aber gleichwohl für die Kommunen Ausgaben an, insbesondere durch die Sachbearbeitung in den Sozialämtern, die die Kommunen tragen.

Wohnungsnotfallhilfen

Im Fokus der Städte steht neben der Sicherung des Wohnraums auch die Prävention, wenn der Verlust der Wohnung droht. Bei drohendem Wohnungsverlust liegt der Fokus der kommunalen

[35] Siehe dazu Kapitel 2.3

[36] Mietschulden, Genossenschaftsanteile und Mietkautionen lt. § 22 Abs. 6 SGB II i. d. R. als Darlehen.

[37] Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder.

[38] Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h).

[39] Bei der Berechnung des Prozentwertes für Leistungen für Bildung und Teilhabe (BuT) auf Basis der Ausgaben, wie sie in den Haushalten gebucht sind.

Wohnungsnotfallhilfen zunächst auf dem Erhalt der Wohnung. Bei akutem Wohnungsverlust zielen die Hilfen darauf ab, dass die Haushalte möglichst schnell und langfristig mit Wohnraum versorgt und die Lebensverhältnisse stabilisiert werden. Die Wohnungsnotfallhilfen richten sich an sogenannte Wohnungsnotfälle, also von Wohnungsverlust bedrohte, wohnungslose und obdachlose Menschen (siehe hierzu Exkurs zu den Begrifflichkeiten im Folgenden[40]). Die Hilfen können in vier Handlungsfelder differenziert werden:

- die Prävention von Wohnungsverlusten,
- Hilfe für obdachlose Menschen[41],
- langfristige Versorgung mit Wohnraum,
- und wohnbegleitende Hilfen.

Idealerweise sollten Konzepte in den kommunalen Hilfesystemen alle vier Handlungsfelder umfassen, sodass von einem „Gesamthilfesystem" gesprochen werden kann.

Exkurs Wohnungsnotfall, Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit

Wohnungsnotfall

Definition Wohnungsnotfall

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAGW) hat den Begriff „Wohnungsnotfall" im Jahr 2010 folgendermaßen definiert:

„Wohnungsnotfälle sind Haushalte und Personen mit einem Wohnungsbedarf von hoher Dringlichkeit, die aufgrund besonderer Zugangsprobleme (finanzieller und/oder nicht finanzieller Art) zum Wohnungsmarkt der besonderen institutionellen Unterstützung zur Erlangung und zum Erhalt von angemessenem Wohnraum bedürfen."

Zu den Wohnungsnotfällen zählen Haushalte und Personen

- ohne Wohnung oder institutionelle Unterbringung,
- in institutioneller Unterbringung, u. a. Strafvollzug, Behelfsunterkünfte, die diese in Kürze verlassen,
- die als Familiennachzug nach Deutschland kommen,
- mit Wohnungsverlust durch Kündigung, Räumungsklage, Zwangsräumung
- mit sozialen Problemen, die zu eskalieren drohen und sich auf die Wohnsituation auswirken,
- in unzumutbaren Wohnverhältnissen,
- die nach Wohnungsverlust wieder in einer Wohnung leben, aber Unterstützung zur Prävention eines erneuten Wohnungsverlustes benötigen.

[40] BAGW (2011).

[41] Eine umfassende Darstellung der Unterbringungsformen erfolgt im Kapitel 4.4.

Exkurs Wohnungsnotfall, Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit

Wohnungslosigkeit

Wohnungslosigkeit liegt immer dann vor, wenn Menschen/Haushalte gänzlich ohne Wohnraum sind. Dazu zählen auch Menschen, die (vorübergehend) bei Freunden, Bekannten oder Verwandten untergekommen sind. Auch bei einer Unterbringung in einer institutionellen Einrichtung (z. B. stat. Einrichtung gem. § 67 ff. SGB XII usw.) gilt man als wohnungslos. Wohnungslose Personen/Haushalte zählen zu den Wohnungsnotfällen.

Definition Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit

Obdachlosigkeit

Als obdachlos gilt, wer gänzlich ohne Unterkunft ist (Straßenobdachlosigkeit) und wer nach dem Sicherheits- und Ordnungsgesetz (SOG) untergebracht ist. Den Kommunen obliegt es, Obdachlosigkeit zu beseitigen. Das geschieht i. d. R. durch Unterkünfte nach SOG (spärlich/notdürftig zuweilen, oft Mehrbettzimmer). Obdachlose sind eine Teilgruppe der Wohnungslosen.

Prävention von Wohnungsnotfällen

Die **Prävention** von Wohnungsnotfällen sollte als erster Schritt der Bearbeitung höchste Priorität haben. Ein Großteil der von drohender Wohnungslosigkeit betroffenen Haushalte sind Empfänger von Arbeitslosengeld II und somit ans Jobcenter angebunden. Insbesondere finanzielle Schwierigkeiten, die sich auf die Wohnsituation auswirken könnten, können gegebenenfalls bereits im Kontakt zwischen dem Jobcenter und den Betroffenen deutlich werden. Zudem können Mieterbüros von großen Wohnungsgesellschaften eine erste Anlaufstelle für die Betroffenen sein. Eine gute Zusammenarbeit zwischen dem Jobcenter bzw. der Wohnungswirtschaft und dem Sozialamt bzw. der für Wohnungsnotfälle zuständigen Stelle ist somit eine Grundvoraussetzung für das frühzeitige Erreichen der Betroffenen und eine mögliche Abwendung des Wohnungsverlustes. Die Vermeidung eines Wohnungsverlustes kann (unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen) z. B. durch einen vollständigen Ausgleich der Mietschuld erreicht werden, da so die Kündigung unwirksam gemacht werden kann. Nach § 22 Abs. 8 SGB II kann Leistungsberechtigten für Mietschulden ein Darlehen gewährt werden, sodass durch diese Leistungsgewährung zeitnah ein drohender Wohnungsverlust verhindert werden kann. Basierend auf § 36 SGB XII können Kommunen auch von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen mit Lebensunterhalt deckendem Einkommen Gelder zur Sicherung des Wohnraums oder Überbrückung vergleichbarer Notlagen gewähren, wenn diese einen Bezug zum Wohnraum haben. Ein Beispiel hierfür sind Energieschulden. Zudem können als unterkunftssichernde Maßnahme Schulden übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt und notwendig für die Verhinderung eines Wohnungsnotfalls ist. Diese können als Beihilfe oder Darlehen nach § 36 SGB XII oder als Darlehen sowie in berechtigten Fällen als Beihilfe nach § 22 SGB II gewährt werden. Ziel der kommunalen Intervention ist es, einen Wohnungsverlust durch frühzeitiges Erreichen der Betroffenen möglichst zu verhindern.

Wohnbegleitende Hilfen

Für bestimmte Personengruppen stellen **wohnbegleitende Hilfen** eine wichtige Maßnahme zur Vermeidung eines Wohnungsverlustes oder zur langfristigen und nachhaltigen Absicherung des Wohnraums im Anschluss an eine erfolgreiche Intervention oder Vermittlung in neuen Wohnraum dar. Hierzu zählen sozialarbeiterische oder hauswirtschaftliche ambulante Hilfen wie Beratung und psychosoziale Betreuung nach § 67 ff. SGB XII.

Die Akquise von Wohnungen sowie Aktivitäten am Wohnungsmarkt mit dem vorrangigen Ziel, Wohnungslose mit Wohnraum zu versorgen, fallen in den Bereich der Wohnungsnotfallhilfen zur **langfristigen Versorgung mit Wohnraum.** Städte können z. B. mit Wohnungsbaugesellschaften kooperieren oder Neubau mit Belegrechten fördern, um wohnungslose Personen langfristig in mietvertraglich abgesicherten Wohnraum zu vermitteln.

Langfristige Versorgung mit Wohnraum

Da für eine dauerhafte Versorgung mit Wohnraum Mietzahlungen sichergestellt werden müssen, kann unter bestimmten Voraussetzungen auch die Direktzahlung der Miete nach § 22 (7) SGB II erfolgen. Zudem kann die bereits erläuterte Übernahme der anerkannten Kosten für Unterkunft und Heizung für Leistungsberechtigte nach § 22 (1) SGB II und § 35 (1) SGB XII sowie die Gewährung von Wohngeld für bedürftige Haushalte ohne Leistungsanspruch nach SGB II oder SGB XII als eine Maßnahme zur dauerhaften Versorgung mit Wohnraum gesehen werden.

Hilfen für Obdachlose richten sich an alle Personen ohne Wohnraum und beinhalten sowohl das Vorhalten von Notunterkünften sowie die Zuweisung eines Platzes in Unterkünften zur ordnungsrechtlichen Unterbringung. Ergänzend sind die Hilfen nach § 67 SGB XII zu sehen, die nur in einem Teil der Städte zu den Wohnungsnotfallhilfen gezählt werden. Die Hilfe nach § 67 ff. ist eine Sozialleistung, die sich an Menschen richtet, die in besonderen sozialen Schwierigkeiten[42] und in besonderen Lebensverhältnissen sind. Wenn nur eine integrierte Lösung beider Problemstränge möglich ist, greifen diese Hilfen. Sie obliegen besonderen Regeln, so ist z. B. das Einkommen und Vermögen Unterhaltspflichtiger nicht einzusetzen. Primäres Ziel ist es, Schlimmeres zu vermeiden. Angebote in diesem Handlungsfeld sind neben stationären Einrichtungen und begleitenden bzw. nachgehenden Hilfen unter anderem soziale Beratungsstellen für Obdachlose, kommunale Kleiderkammern, Wärmestuben oder Straßensozialarbeit. Zudem fallen teilweise, abhängig vom Bundesland, auch Tagestreffpunkte für obdachlose Menschen darunter. Einige dieser Tätigkeiten und Angebote werden durch freie Träger erfüllt, die teilweise von den Kommunen beauftragt und finanziert werden.

Hilfen für Obdachlose

4.3. Prozess bei drohendem Wohnungsverlust

4.3.1 Die organisatorische Einbindung der Fallbearbeitung

Wohnungslosigkeit bzw. drohender Wohnungsverlust kann in der kommunalen Verwaltung nicht als isoliertes Problem betrachtet werden, da die Problematik alle Lebensbereiche der betroffenen Personen beeinflusst und häufig mit weiteren sozialen Problemen wie Abhängigkeitserkrankungen und familiären, beruflichen und psychischen Problemen einhergeht bzw. durch diese Probleme verursacht oder verschlimmert wird. Dementsprechend hat der Deutsche Städtetag bereits 1987 das Modell der „Zentralen Fachstellen“ entwickelt.[43] Dahinter stand die „Überzeugung, dass vor allem die Verteilung von Zuständigkeiten auf mehrere Ämter und Stellen eine erfolgreiche Prävention verhindere“.[44]

Konzept der Zentralen Fachstellen

[42] BMAS (2003): „Soziale Schwierigkeiten liegen vor, wenn ein Leben in der Gemeinschaft durch ausgrenzendes Verhalten des Hilfesuchenden oder eines Dritten wesentlich eingeschränkt ist, insbesondere im Zusammenhang mit der Erhaltung oder Beschaffung einer Wohnung, mit der Erlangung oder Sicherung eines Arbeitsplatzes, mit familiären oder anderen sozialen Beziehungen oder mit Straffälligkeit.“

[43] Deutscher Städtetag (1987).

[44] Henke, J. (2020), S.30.

Um Wohnungsverlust entgegenzuwirken, sollte eine Bündelung der Aufgaben erfolgen und so das Problem der Wohnungsnotfälle langfristig und nachhaltig behandelt werden. Zudem soll Betroffenen durch die Verknüpfung aller kommunaler Aktivitäten, die das Thema Wohnen betreffen, schnell und situationsgerecht geholfen werden. Neben der Intervention bei drohendem Wohnungsverlust sollten die Fachstellen auch die öffentliche Unterbringung bei Wohnungslosigkeit sowie die Reintegration in eigenen Wohnraum verantworten und eine Schnittstelle als Vermittler zu weiteren Beratungsstellen (auch externen Trägern) bilden.

Bedarfsgerechte Fallbearbeitung aus einer Hand

Das Personal sollte sich aus Generalisten und Spezialisten zusammensetzen. Die Generalisten sind für das Fallmanagement verantwortlich und können als erste Anlaufstelle Unterstützung und Beratung zur Prävention des Wohnungsverlustes bieten oder zunächst in möglichst bedarfsgerechte Unterbringung oder weitere passgenaue Hilfen vermitteln. Diese Hilfen erfolgen dann durch Spezialisten, die auf die Beratung und Unterstützung von Zielgruppen mit speziellen Problematiken wie Drogenmissbrauch, Schulden oder psychosozialen Themen spezialisiert sind. Die Koordination und Steuerung dieser Hilfen sowie die Koordination der Zuweisungen zu Unterkünften sollte seitens der Generalisten erfolgen, die eine Übersicht über Unterstützungsangebote sowie über alle freien Plätze in ordnungsrechtlichen Unterkünften in der Stadt haben müssen. Im Idealfall kann dieses Zusammenspiel eine erfolgreiche Prävention und im gleichen Zug direkt eine Reduzierung des Bedarfs an öffentlicher Unterbringung hervorrufen. Ressourcen, die durch den Abbau von öffentlichen Unterkünften frei werden, könnten wiederum zur Vermeidung von Wohnungsnotfällen eingesetzt werden.[45] Unbestritten haben die Fachstellen somit den Vorteil der „Hilfen aus einer Hand“. Durch wenige Schnittstellen und eine klar beschriebene Verantwortlichkeit kann Wohnungslosigkeit effektiv bearbeitet werden.

In den 15 Städten sind der Prozess und die Fallbearbeitung unterschiedlich organisiert und verortet. In der Mehrzahl gibt es zentrale Fachstellen, die viele der wesentlichen Aufgaben übernehmen. Einige Aufgaben, die z.B. die Versorgung mit Wohnraum betreffen, sind teilweise bei anderen kommunalen Stellen oder auch freien Trägern angesiedelt. Eine solche kann z. B. ein Wohnungsamt sein. Wenn mehrere Stellen die Aufgabe arbeitsteilig angehen, dann sind präzise Aufgabenbeschreibungen, verbindliche Schnittstellenregelungen und gemeinsame, institutionalisierte Gremien auf System- wie Einzelfallebene unabdingbar, damit die Leistungserbringung reibungslos im Sinn der unterstützungsbedürftigen Bürger erfolgen kann.[46]

4.3.2 Der Beratungsverlauf als Musterprozess

Idealtypischer Musterprozess

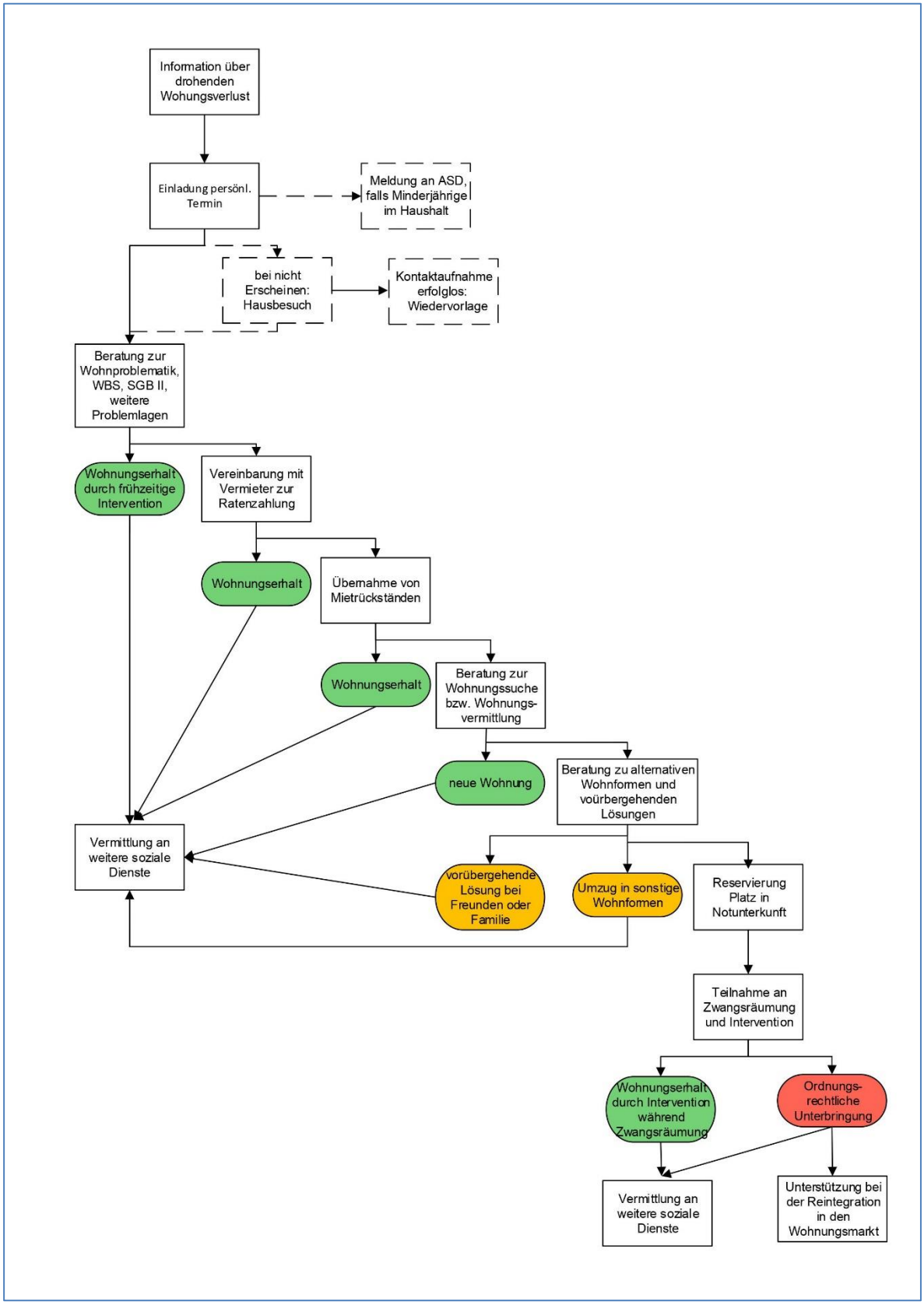
Anhand der in den einzelnen Städten teilweise bereits bestehenden Prozesse zur Wohnungsnotfallprävention wurde ein idealtypischer Musterprozess mit dem Ziel der Vermeidung des Wohnungsverlustes entwickelt (Abb. 9). Der Prozess wird nicht in allen Städten wie dargestellt regelhaft durchgeführt, sondern stellt einen idealtypischen Ablauf sowie die Interventionsmöglichkeiten der Städte bei drohendem Wohnungsverlust dar. Diese sind stark abhängig vom Zeitpunkt, zu dem die kommunale Stelle Kenntnis über den drohenden Wohnungsverlust erhält und stehen somit auch in Abhängigkeit zu den Zugängen der betroffenen Personen zu den kommunalen Maßnahmen zur Wohnraumsicherung. Zudem ist hervorzuheben, dass in den Städten teilweise

[45] MAGS NRW (2019a), S. 61 ff.

[46] Busch-Geertsema, V., Henke, J., Steffen, A. (2019), S. 35.

unterschiedliche Stellen für die Prävention und die Unterbringung zuständig sind und die einzelnen Schritte im Prozess gegebenenfalls arbeitsteilig bearbeitet werden. In diesem Kapitel wird eingangs der Prozess der Wohnungsnotfallprävention dargestellt. Es werden mögliche Interventionsmöglichkeiten erläutert und anschließend die Abläufe zur Unterbringung bei gescheiterter Prävention sowie Zugangs- und Unterbringungsmöglichkeiten für obdachlose Menschen ergänzt. Anschließend wird kurz auf das Auszugsmanagement, um Menschen wieder aus Unterkünften heraus zu vermitteln, eingegangen.

ABB. 9 MUSTERPROZESS ZUR WOHNUNGSNOTFALLPRÄVENTION



Meldung über einen drohenden Wohnungsverlust

Bekanntwerden eines drohenden Wohnungsverlustes

In der Regel beginnt der Prozess der Wohnungsnotfallprävention mit der Meldung über einen drohenden Wohnungsverlust seitens des Mieters selbst direkt bei der zuständigen städtischen Stelle, über das Jobcenter oder sonstige soziale Dienste wie z. B. Schuldnerberatungsstellen. Auch dezentrale Anlaufstellen der zentralen Fachstelle bzw. kooperierender Träger wie Beratungsstellen oder Mieterbüros haben sich in einigen Städten für das frühzeitige Erreichen als hilfreich erwiesen, da sie den Zugang durch die Ansprechbarkeit vor Ort erleichtern. In fast allen Fällen sind Mietschulden die Ursache für einen drohenden Wohnungsverlust. Im besten Fall werden Präventionsstellen aktiv von betroffenen Personen aufgesucht. Hierfür sind eine zentrale Lage und die öffentliche Präsenz der Fachstellen z. B. durch leicht verständliche Flyer und einen leicht zu findenden Onlineauftritt mit den wichtigsten Informationen bedeutsam, da die Kenntnisse über bestimmte Sozialleistungen über die Inanspruchnahme der selbigen entscheiden können. Zudem werden drohende Wohnungsverluste auch von Dritten wie Vermietern oder Wohnungsunternehmen gemeldet. Darüber hinaus kann der Zugang auch über Versorger wie z. B. die Stadtwerke erfolgen.

Kooperationsvereinbarungen und aktive Netzwerkarbeit

Kooperationen und aktive Netzwerkarbeit

Um frühestmöglich Kenntnis über einen drohenden Wohnungsverlust zu erhalten, sind Kooperationen und Kontakte mit diesen Akteuren daher von elementarer Bedeutung. Dies erfordert Kooperationsvereinbarungen sowie eine aktive Netzwerkarbeit durch die Mitarbeiter des Sozialamtes/der Sozialverwaltungen. Neben den Wohnungsgesellschaften und privaten Wohnungsunternehmen sind Mieterbüros vor Ort in den Stadtbezirken, Stadtteilkoordinatoren oder Beratungsstellen freier Träger als Partner von großer Bedeutung. Des Weiteren sind Kooperationen mit relevanten Institutionen wie Schuldnerberatungsstellen, Sozialdiensten von Kliniken, rechtlichen Betreuern und dem sozialpsychiatrischen Dienst sowie die Präsenz in lokalen Netzwerken wesentlich. Zur Sicherung der Informationsweitergabe über einen drohenden Wohnungsverlust müssen mit diesen Stellen erforderliche, datenschutzrechtlich einwandfreie Vereinbarungen geschlossen werden.

Übernahme von Mietschulden

Mietschuldenübernahme

Bestenfalls kommen Leistungsbezieher mit den Mahnungen zu den Mietschulden in die Beratung im Jobcenter, sodass gemeinsam mit den Fachkräften bereits frühzeitig eine Lösung wie die Gewährung eines Darlehens für Mietschulden nach § 22 Abs. 8 SGB II gefunden und eine Räumungsklage verhindert werden kann. Die Entscheidung über ein Darlehen der Mitschulden wird in den Städten an unterschiedlichen Stellen getroffen. In einigen Städten erfolgt die Darlehensgewährung für SGB II-Leistungsberechtigte direkt beim Jobcenter, in anderen werden Personen mit Mietschulden wie im vorausgegangenen Kapitel beschrieben zur Prüfung der Übernahme an die zentrale Fachstelle für Wohnungsnotfälle oder andere, hierfür zuständige kommunale Stellen, weitergeleitet.

Zeitnahe Kontaktaufnahme

Frühzeitiges Erreichen der Betroffenen

Sollte der drohende Wohnungsverlust durch Dritte bekannt werden, ist es angesichts knapper Fristen, z. B. bei Räumungsklagen, für die Wohnungssicherung elementar, dass mit dem betroffenen Haushalt zeitnah Kontakt aufgenommen wird. Im Anschluss an eine sozialrechtliche

Sachverhaltsermittlung und ein fachliches Clearing sollten die Betroffenen daher umgehend kontaktiert werden. In den Städten festgelegte und mit zeitlichen Fristen hinterlegte Verfahren erleichtern die Ansprache. In der Regel geschieht die Kontaktaufnahme durch eine schriftliche Einladung zu einem persönlichen Termin. Häufig erfolgt jedoch auf die schriftliche Einladung keine Rückmeldung.

Dies kann mehrere Ursachen haben. Da das Thema Wohnungslosigkeit auch mit einer gewissen Scham behaftet ist, melden sich viele von Wohnproblemen betroffene Personen nicht bei den kommunalen Anlaufstellen. Auch Suchtproblematik, Handlungsunfähigkeit oder die Angst vor möglichen Sanktionen kann ein Hinderungsgrund sein.[47] Dementsprechend sollte eine aufsuchende oder zumindest telefonische Kontaktaufnahme erfolgen, um so den Prozess zu beschleunigen. Ressourcen, die für eine zeitnahe und effektive Kontaktaufnahme genutzt werden, können somit die Erfolgschancen für eine Sicherung des Wohnraums erhöhen und langfristig Folgekosten vermeiden.[48] Aufgrund einer oftmals knappen Personalausstattung ist die persönliche Kontaktaufnahme jedoch nur in besonderen Fällen möglich und in den meisten Städten nur regelhaft, wenn bekannt ist, dass minderjährige Kinder im Haushalt leben. In solchen Fällen ist auch zwingend das Jugendamt einzuschalten, um dieses über eine drohende Wohnungslosigkeit des Minderjährigen zu informieren.

Möglichkeiten zur Wohnraumsicherung

Wohnraumsicherung

Unabhängig davon, wodurch oder zu welchem Zeitpunkt die von Wohnungsverlust bedrohte Person Zugang zu den städtischen Maßnahmen zur Wohnungssicherung erhält, sollte das Ziel sein, eine Wohnungslosigkeit zu verhindern. Insbesondere in Städten mit einem sehr angespannten Wohnungsmarkt hat dieses Ziel eine hohe Priorität, während in anderen Städten gegebenenfalls leichter in neuen adäquaten Wohnraum vermittelt werden kann. Wie im Musterprozess dargestellt, sollte zunächst im Rahmen eines persönlichen Gesprächs eine umfassende Erhebung der Situation erfolgen und es sollten die Möglichkeiten zur Wohnraumsicherung geklärt werden. Zu klärende Fragen betreffen unter anderem die Wohnsituation, das zur Verfügung stehende Einkommen des Haushalts, mögliche bestehende Sozialleistungsansprüche, Probleme, die das Wohnverhältnis gefährden und die Bereitschaft des Vermieters zur Fortsetzung des Mietverhältnisses sowie mögliche weitere Hilfebedarfe nach §§ 67 ff. SGB XII. Fachkräfte benötigen hierzu eine gute Beratungskompetenz sowie Fachwissen im Sozialrecht und gute Kenntnisse des lokalen Hilfesystems.

In einigen Fällen kann bereits eine frühzeitige Beratung und Unterstützung zu Themen wie SGB II- oder SGB XII-Leistungsbezug einen drohenden Wohnungsverlust verhindern, da Betroffenen ihre Leistungsansprüche ggf. nicht bewusst sind und Leistungsansprüche nur geltend gemacht werden können, wenn Kenntnis über diese Möglichkeiten vorliegt. Ferner sollte das Selbsthilfepotenzial der Betroffenen geprüft werden. Gegebenenfalls kann statt einer wie bereits beschriebenen Mietschuldenübernahme durch das Jobcenter oder die zentrale Fachstelle auch eine Ratenzahlung seitens des Betroffenen mit dem Vermieter vereinbart werden, um die Miet-

[47] Henke, J. (2020), S. 38 ff.

[48] MAGS NRW (2019a), S. 68 ff.

schulden abzutragen. In diesen Fällen soll die Miete direkt vom Jobcenter an den Vermieter gezahlt werden (§ 22 Abs. 7 SGB II). Durch frühzeitige Intervention ist es aller Erfahrung nach wahrscheinlicher, dass Vermieter zur Fortsetzung des Mietverhältnisses bereit sind.

Beratung zur Wohnungssuche, Wohnungsvermittlung, vorübergehenden Lösungen und alternativen Wohnformen

Beratung und Wohnungsvermittlung

Falls weder eine Ratenzahlung noch eine Übernahme der Mietschulden möglich ist oder andere Gründe hinter dem drohenden Wohnungsverlust stehen, sollte als nächster Schritt eine Beratung zur Wohnungssuche bzw. eine Wohnungsvermittlung erfolgen. Im Rahmen dieser Beratung sollte bei der Beantragung eines Wohnberechtigungsscheins (WBS) unterstützt werden. Zudem kann auch die Möglichkeit vorübergehender Lösungen wie eine zeitlich begrenzte Unterbringung bei Familie oder Freunden geklärt werden. Für Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten ist zu prüfen, ob eine Unterbringung in stationären Einrichtungen oder alternativen Wohnformen im Rahmen der 67er Hilfen angemessen ist. In allen diesen Fällen sind wieder entsprechende Kooperationsvereinbarungen und aktive Netzwerkarbeit hilfreich, um die Betroffenen möglichst schnell mit alternativem Wohnraum oder anderen Hilfen zu versorgen.

Vermittlung an weitere soziale Dienste

Nachhaltiges Fallmanagement

Ergänzend sollten die Fachkräfte insbesondere im Hinblick auf weitere Problemlagen die Vermittlung an weitere soziale Dienste zur Unterstützung der Betroffenen forcieren, um umfassend präventiv und nachhaltig gegen Wohnungsverlust vorzugehen. Grundsätzlich ist eine Beratung durch speziell für den Bereich geschulte Fachkräfte wie die in Kapitel 4.3.1 bereits erwähnten Generalisten und festgelegte, leistbare Aufgaben und Abläufe in Form eines Fallmanagements von hoher Relevanz für eine erfolgreiche Vermeidung des Wohnungsverlustes. Hierfür müssen seitens der Städte genügend Personalressourcen bereitgestellt werden. Eine Möglichkeit ist der Einsatz von Sozialarbeitern in den zentralen Fachstellen. Kooperationen mit externen sozialen Trägern, die als Spezialisten Beratung, Hilfestellung und Betreuung hinsichtlich der Wohnraum gefährdenden Problemlagen leisten und bei der Inanspruchnahme notwendiger Hilfsangebote unterstützen können, sind ein weiterer wesentlicher Aspekt.

Eingang einer Räumungsklage

Räumungsklage und Zusammenarbeit mit Gerichten

Falls keine frühzeitige Meldung über den drohenden Wohnungsverlust erfolgt ist, wird der drohende Wohnungsverlust bei der zentralen Fachstelle häufig erst mit dem Eingang einer Räumungsklage bekannt. Hier sind Gerichte nach § 36 SGB XII und § 22 SGB II gesetzlich verpflichtet, eingehende Räumungsklagen von Wohnraum, die im Zusammenhang mit der Kündigung des Mietverhältnisses wegen Mietschulden stehen, umgehend an den Sozialhilfeträger, das Jobcenter oder eine von der Kommune beauftragte Stelle wie die zentrale Fachstelle zu melden, damit Maßnahmen zur Sicherung des Wohnraums eingeleitet werden können. Wenn der Räumungsklage eine außerordentliche Kündigung beispielsweise aufgrund von mietwidrigem Verhalten vorausging, entfällt allerdings die Meldepflicht der Gerichte. Ebenso müssen Klagen nicht gemeldet werden, wenn die Mietrückstände nicht auf eine „offensichtliche Zahlungsunfähigkeit der Mieterin oder des Mieters“ (§ 22 Abs. 9 SGB II) zurückzuführen sind. Auch hier ist eine gute Zusammenarbeit der zentralen Fachstelle mit den Gerichten eine Voraussetzung für zeitnahe Intervention und eine mögliche Vermeidung des Wohnungsverlustes.

Persönliche Begleitung des Räumungsverfahrens

Teilnahme am Räumungsverfahren

Eine Intervention zur Wohnraumsicherung ist zu dem Zeitpunkt, wenn bereits eine Räumungsklage vorliegt, jedoch ungleich schwieriger und in der Regel teurer als zuvor. Die zentrale Fachstelle sollte umgehend versuchen, Kontakt mit dem betroffenen Haushalt aufzunehmen und über die kommunalen Möglichkeiten zur Wohnraumsicherung aufklären, um die bevorstehende Zwangsräumung durch Mietschuldenübernahme zu verhindern oder Unterstützung bei anderen Wohnproblematiken mit Hilfe sozialer Dienste initiieren. Unabhängig davon, ob ein Kontakt hergestellt werden konnte, hat sich die persönliche Begleitung des Räumungsverfahrens besonders bewährt. In einigen Städten findet diese jedoch nur in besonderen Fällen statt, z. B. wenn ältere oder kranke Personen oder Familien von einem drohenden Wohnungsverlust betroffen sind. Die Teilnahme an einer Zwangsräumung ist jedoch wesentlich zur Einschätzung der Situation der betroffenen Person und zur Einleitung weiterer Hilfen, insbesondere, wenn zuvor kein persönlicher Kontakt hergestellt werden konnte. Dementsprechend sollte diese regelhaft stattfinden. Erfahrungsgemäß kann so die Räumung auch kurzfristig noch abgewendet werden. Für die Teilnahme an der Räumung können von den Städten auch externe Träger beauftragt werden.

Vermittlung in alternativen Wohnraum oder andere Unterbringungsmöglichkeiten

Vermittlung und Unterbringung

Kann trotz der präventiven Maßnahmen der Wohnungsverlust nicht verhindert werden, sollte zunächst die Vermittlung von Wohnraum im Mittelpunkt jeder weiteren Hilfe stehen. Die Voraussetzungen in den Städten hierfür sind sehr unterschiedlich. Während es Städte gibt, in denen der Verlust der Wohnung aufgrund des angespannten Wohnungsmarktes auf jeden Fall und als oberste Priorität vermieden werden muss, ist der Wohnungsmarkt in anderen Städten weniger angespannt und bietet Möglichkeiten, den Betroffenen seitens der Kommune schnell eine neue Wohnung zur Verfügung zu stellen.

Zusätzlich sollte jedoch von der zentralen Fachstelle bereits nach alternativem Wohnraum oder anderen Unterbringungsmöglichkeiten gesucht werden. In jedem Fall sollte bereits ein Platz in einer städtischen Unterkunft bzw. mindestens in einer Notunterkunft reserviert werden, damit die Betroffenen im Anschluss an eine Zwangsräumung nicht obdachlos werden. Für die schnelle Vermittlung in eine angemessene Unterkunft ist es relevant, dass es eine gut vernetzte zentrale Stelle mit einer Übersicht über alle freien Unterkunftsplätze der Stadt gibt, die die Zuweisung übernimmt und bei der auch über Unterkunftsplätze verschiedener Träger verfügt werden kann. So können durch gutes Management und wenige Schnittstellen Unklarheiten vermieden werden.

Unterstützungsangebote für obdachlose Menschen

Unterstützungsmöglichkeiten für obdachlose Menschen

Auch für obdachlose Menschen ist diese zentrale Übersicht der Zuweisung der Unterkunftsplätze vorteilhaft. Für sie sollten niedrigschwellige Angebote in Form von Anlaufstellen geschaffen werden, die sich an die unterschiedlichen Problemlagen der Betroffenen im Stadtgebiet richten und dementsprechend ggf. auch regional variieren. Auch wenn nicht alle Vorsprachen in erster Linie auf Unterbringung bezogen erfolgen, können die Anlaufstellen so einen Zugang schaffen und die Unterstützungsangebote langfristig zur Vermittlung in eine Unterkunft führen. Auch wenn zunächst meist nur in eine kurzfristige Notschlafstelle vermittelt werden kann, kann dies eine Möglichkeit bieten, Bedürftige zu erreichen. Es kann eine erste Stabilisierung erfolgen und erste Problemlagen mit Unterstützungsbedarf können identifiziert werden. Hierfür sind Fachkräfte in den Anlauf- und den Notschlafstellen erforderlich. Durch eine „Bestandsaufnahme“ der Problemlagen

der Bedürftigen kann bestenfalls zielgerichtet in passgenaue Maßnahmen zur Unterstützung vermittelt und so gegebenenfalls eine Stabilisierung erreicht werden. Im Idealfall kann dann langfristig in Kooperation mit der für die Zuweisung in die Unterkünfte zuständigen Stelle aus der Notschlafstelle in eine Unterkunft über Tag und Nacht oder Einrichtungen nach § 67 ff. SGB XII vermittelt werden, um die obdachlosen Menschen von der Straße zu holen und eine möglichst dauerhafte Sicherung der Unterkunft zu erreichen. Erst, wenn die Unterkunftssituation sicher ist, ist es möglich, weitere Probleme und eine langfristige Stabilisierung anzugehen.

Allerdings gibt es auch Menschen, die nur ein Bett für die Nacht, eine Dusche, eine Mahlzeit und ein Gespräch suchen. Es gibt Personen, denen zwar schon einen Platz in einer Unterkunft zugewiesen wurde, die diesen aber aus verschiedenen Gründen nicht wahrnehmen können oder wollen. Auch gelingt es in einigen Fällen nicht, die betroffenen Personen ausreichend zu stabilisieren und Personen kehren wieder auf die Straße und anschließend ggf. wieder in Notschlafstellen zurück. So kann der Prozess der Unterbringung bzw. die Suche nach der passgenauen Unterbringung bei vielen Personen immer wieder von Neuem beginnen und durch unterschiedliche Stellen erfolgen, die gut vernetzt sein müssen. Des Weiteren gibt es Menschen, die nicht ausreichend stabilisiert werden können, um wieder in privatrechtliche Mietverträge kommen zu können. Folge ist, dass es wohnungslose Menschen gibt, die teilweise Jahrzehnte lang in Unterkünften oder 67er Einrichtungen leben. Gelingt eine Stabilisierung jedoch, kann anschließend bestenfalls in eine ambulante Wohngruppe, individuelles begleitetes Wohnen oder ähnliche Projekte vermittelt und langfristig eine vollständige Reintegration in den regulären Wohnungsmarkt angestrebt werden.

Reintegration in den Wohnungsmarkt und Auszugsmanagement

Stabilisierung und Reintegration in den Wohnungsmarkt

Unabhängig davon, ob es sich um eine Notschlafstelle oder eine Unterkunft über Tag und Nacht handelt, ist in allen Unterkünften qualifiziertes Personal erforderlich, da ein wichtiges Element der Unterbringung die schnelle und bedarfsgerechte Hilfe entsprechend der Problemlagen der Person sein sollte. Nur durch Beratungs- und Unterstützungsangebote zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten kann eine Stabilisierung erreicht und eine Möglichkeit zur Reintegration in den regulären Wohnungsmarkt geschaffen werden. Ein wichtiger Aspekt ist ein professionelles Auszugsmanagement. Dies bedeutet Personal mit hoher Beratungskompetenz und guter Vernetzung sowie Kooperationsvereinbarungen mit den kommunalen Stellen zur Vermittlung von belegungsgebundenen und geförderten Wohnungen. Darüber hinaus ist die Nachbetreuung der betroffenen Personen, die im Rahmen des Auszugsmanagements oder der kommunalen Wohnungsvermittlung in eine Wohnung vermittelt werden konnten, genau wie in Fällen, in denen ein Wohnungsverlust durch Prävention vermieden werden konnte, grundsätzlich von hoher Bedeutung. Unterstützung bei der Anbahnung des Mietverhältnisses sowie hinsichtlich der Kenntnis und Bewältigung sozialer Problemlagen und Maßnahmen zur weiteren Stabilisierung können erneute Wohnungsnotfälle verhindern. Hierfür sind die Vermittlung und Anbindung an weitere soziale Dienste sowie gute Kooperationsvereinbarungen mit entsprechenden sozialen Trägern essenziell und somit empfehlenswert.

Diese erfolgen jedoch noch nicht in allen 15 Städten gleichermaßen. Wenn trotz aller Bemühungen ein Wohnungsverlust nicht verhindert werden kann, haben Kommunen, wie im Kapitel 4.2 dargelegt, die Pflicht, Obdachlosigkeit abzuwenden und somit die Unterbringung der wohnungslosen Personen durch ordnungsrechtliche Unterbringung zu gewährleisten. Entsprechend stellt das nächste Kapitel 4.4 die Formen der städtischen Unterbringung vor. Da es eine wesentliche Aufgabe der Kommunen ist, die untergebrachten Personen wieder aus der Unterbringung heraus

zu vermitteln, sind Unterstützung bei der Wohnungssuche und die Prüfung der Möglichkeiten zur Vermittlung in belegungsgebundene oder geförderte Wohnungen die nächsten Schritte, auf die in Kapitel 4.5 näher eingegangen wird.

4.4. Unterbringung und Unterbringungsformen

Die kommunale Pflicht, Obdachlosigkeit abzuwenden, ist im Polizei- bzw. Ordnungsrecht der Länder festgelegt. Da Obdachlosigkeit als Gefährdung für Grund- und Menschenrechte wie das Recht auf Gesundheit, körperliche Unversehrtheit und Menschenwürde einzuschätzen ist, leitet sich für Kommunen der Auftrag ab, entsprechende präventive Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu ergreifen. Dementsprechend sind Kommunen dafür verantwortlich, ausreichend Unterbringungskapazitäten vorzuhalten und von Wohnungsverlust betroffene Personen in diese zu vermitteln. Ordnungsrechtliche Unterbringung ist für die Kommunen kostenintensiv und mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Es müssen Immobilien gefunden und für die Nutzung als ordnungsrechtliche Unterkünfte umgebaut bzw. ausgestattet und anschließend verwaltet werden. Entsprechend bietet die Prävention von Wohnungsverlusten bzw. die schnelle Vermittlung der Haushalte in eigenen Wohnraum finanzielle Vorteile, wenn die ordnungsrechtliche Unterbringung entsprechend verringert werden kann. Personen, die nicht anderweitig in Mietverhältnisse vermittelt werden können, müssen jedoch entsprechend von den Städten untergebracht werden. Ein wesentliches Problem ist dabei, dass das System der Unterbringung in vielen Städten stark ausgelastet ist und daher unter Umständen keine oder keine sofortige Unterbringung möglich ist.

Strukturen der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Strukturen der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Die Strukturen zur ordnungsrechtlichen Unterbringung obdachloser Personen sind in den 15 Städten unterschiedlich. Teilweise werden die Unterkünfte von einem großen Träger an verschiedenen Standorten betrieben, während der Betrieb der Unterkünfte in anderen Städten auf mehrere Träger, teilweise auch nach Unterbringungsform, aufgeteilt ist. Beide Vorgehensweisen bieten Vor- und Nachteile. Während eine Zentralisierung unter anderem die Zusammenarbeit zwischen Stadt und Träger und damit gegebenenfalls die Steuerung erleichtern kann, kann eine gewisse Konkurrenz unter den Trägern um öffentliche Mittel bestenfalls auch zu höherer Qualität der Unterbringung bzw. der Betreuung in den Unterkünften führen. Eine hieraus resultierende Frage, die nicht im Rahmen dieses Berichts beantwortet werden kann, ist, woran die Güte der Unterbringung oder der Betreuung in dieser gemessen werden könnte bzw. wer dies kontrolliert. Wesentlich ist, dass im Zentrum dieser Debatte immer die untergebrachten Menschen und die Menschenwürdigkeit der Unterbringung stehen sollten. Hierbei muss auch auf die Entwicklung bzw. Veränderung in der Zielgruppe eingegangen und es müssen bedarfsgerechte Unterkünfte zur Verfügung gestellt werden.

Vermittlung in Unterkünfte

Zuweisung und Vermittlung in Unterkünfte

Größtenteils gibt es kommunale Stellen, die im Falle eines Wohnungsverlustes für die Zuweisung bzw. Vermittlung der bedürftigen Personen und Haushalte in eine Unterkunft zuständig sind. Zumeist bewilligt die zuständige Fachstelle nach Feststellung des Wohnungsnotfalls die Unterbringung in einer ordnungsrechtlichen Unterkunft. Auch Menschen, die bereits auf der Straße leben, können sich zur Zuweisung eines Platzes an die Fachstellen wenden. Jedoch bieten für diese Klientel vor allem Notschlafstellen den Zugang zum städtischen Hilfesystem. Zudem bilden externe Träger mit meist niedrigschwelligen und themenbezogenen Anlaufstellen eine wesentliche

Schnittstelle zwischen Betroffenen und den Fachstellen. Bei einer angestrebten Zuweisung in eine ordnungsrechtliche Unterkunft sollte der Vermittlungsprozess mit einem ganzheitlichen Clearing durch geschulte Fachkräfte beginnen. Im Rahmen einer umfassenden Anamnese geht es zunächst um die Feststellung des individuellen Hilfebedarfs sowie der Ressourcen und Ziele des Hilfeberechtigten, um anschließend eine geeignete Unterkunft zu finden. Neben den genannten meist kurzzeitigen Notschlafstellen variieren die Möglichkeiten stark, die den Städten zur Unterbringung wohnungsloser Menschen zur Verfügung stehen. Es gibt vom Sozialamt angemietete Wohnungen, Notunterkünfte / Notschlafstellen nur für die Nacht, Tagesaufenthalte, Unterkünfte über Tag und Nacht zur längerfristigen Versorgung mit meist niedrigschwelliger Betreuung bis hin zu Einrichtungen mit intensiver Betreuung bei besonderen Problemlagen gemäß § 67 SGB XII zur Verfügung.[49]

Formen der ordnungsrechtlichen Unterbringung

Unterbringungsformen

Bei den Unterbringungsformen ist zwischen Einrichtungen für die Nacht wie Notschlafstellen und ganztägiger Unterbringung wie beispielsweise Wohnunterkünften zu differenzieren. Die Notschlafstellen sind vorrangig für obdachlose Menschen gedacht, während die Unterbringung in ganztägigen Unterkünften für sehr unterschiedliche Zielgruppen vorgehalten wird. Dazu gehören u. a. wohnungslose Menschen und Familien und Zwangsgeräumte. Für Frauen, die von häuslicher Gewalt bedroht bzw. betroffen sind, gibt es Frauenhäuser. Die nachfolgende Tabelle stellt die zur Verfügung stehenden Unterbringungsplätze in den 15 Benchmarkingstädten dar, differenziert nach Art der Unterbringung in kurzfristig und nur zur Übernachtung, ganztägig und Unterbringung nach § 67 SGB XII.

TAB. 3 UNTERBRINGUNGSKAPAZITÄTEN DIFFERENZIERT NACH ART DER UNTERBRINGUNG UND VORGEHALTENEN PLÄTZEN

Art der Unterbringung	HB	DO	DD	D	DU	E	F	HH	H	K	L	M	N	HRO	S
Ordnungsrechtliche Unterbringung **kurzfristig** (nur zur Übernachtung - Notschlafstellen u.Ä.)	nur im Rahmen der Leistungen § 67	124	5	234	5	92	287	380	174	238	95	1.000	197	nur im Rahmen der Leistungen § 67	198
Ordnungsrechtliche Unterbringung **"Vollzeit"** (Tag und Nacht, i.d.R. für längere Zeiträume)	284	361	338	1.563	65	120	3.884	5.306	1.392	1.533	203	5.670	1.550	0	n.v.
davon Hotels, Pensionen u.Ä.	262	0	291	0	n.v.	0	n.v.	n.v.	0	1.533	0	5.670	950	0	n.v.
davon Wohnungen	22	361	47	45	n.v.	0	n.v.	n.v.	517	0	203	0	600	0	1.500
Unterbringung mit Leistungen nach § 67 SGB XII	144	125	280	706	142	421	20	358	464	765	164	635	587	260	1.453
Summe	*428*	*610*	*623*	*2.503*	*212*	*633*	*4.191*	*6.044*	*2.030*	*2.536*	*462*	*7.305*	*2.334*	*260*	*3.151*

DO: Kapazität ist deutlich höher, Nutzung auch für Flüchtlinge, diese werden jedoch hier nicht betrachtet

HH: ab 1. Nov. ordnungsrechtliche Unterbringung kurzfristig (nur zur Übernachtung - Notschlafstellen u.Ä.): 1.110 Plätze wegen der Eröffnung des Winternotprogramms, das bis Ende März 2021 läuft.

S: Weitere Kapazitäten in Form von 35 Hotels/Pensionen stehen zur Verfügung, Anzahl der Plätze variabel nach Bedarf

Bei der Erhebung der Unterbringungskapazitäten konnte festgestellt werden, dass es wesentliche Unterschiede in den Definitionen und Begrifflichkeiten gibt. Daher kann die Tabelle lediglich eine grobe Struktur der Unterbringungskapazitäten abbilden und als Grundlage für eine gemeinsame Besprechung zur Vorgehensweisen, Finanzierungen und Organisation der Unterbringung in den Städten z. B. im Rahmen eines Fachtages genutzt werden. Die Platzzahlen wurden Ende

[49] Unter Wohnraum sind an dieser Stelle alle Arten von Unterkünften zu verstehen – das beinhaltet neben einer abschließbaren Wohnung auch ein Bett im Mehrbettzimmer, ein Hotelzimmer, Sozialpensionen, stationäre Unterbringungen, Wohngemeinschaften usw.

des Jahres 2019 bzw. zu Beginn des Jahres 2020 erhoben, mögliche Änderungen in den Platzzahlen in Folge der COVID-19-Pandemie sind dementsprechend nicht abgebildet. Von zwei Städten liegen keine Angaben vor.

Unterbringung über Tag und Nacht

Langfristige Unterbringung

Anhand der Tabelle wird deutlich, dass die meisten Plätze in ganztägiger Unterbringung vorgehalten werden und der Schwerpunkt der städtischen Unterbringung somit auf der Unterbringung über Tag und Nacht, auch für längere Zeiträume, liegt. Die Unterbringung erfolgt z. B. in Hotels, Pensionen, dezentral von der Stadt angemieteten Wohnungen oder städtischen Wohnunterkünften. Die Unterkünfte werden meist direkt von der Fachstelle belegt.

Betrieb und Betreuung in den Unterkünften

Betrieb der Unterkünfte

In den Unterkünften wird in einigen Städten kommunales Personal eingesetzt, in anderen Städten werden externe Träger, private oder auch städtische Firmen mit dem Betrieb der Unterkünfte und ggf. einer sozialen Betreuung der Nutzer beauftragt. Nicht in allen Unterkünften gibt es eine meist niedrigschwellige Betreuung und Unterstützung durch Sozialarbeiter. In einigen wird lediglich Personal für die Verwaltung und Instandhaltung der Unterkünfte angestellt. Meist gibt es einen Kostensatz bzw. Nutzungsgebühren je belegtem Platz und Tag, die über KdU im Rahmen von SGB II- oder SGB XII-Leistungen gedeckt werden. In wenigen Fällen werden andere kommunale Mittel eingesetzt. Erwerbstätige Personen in ordnungsrechtlicher Unterbringung sind ab einem bestimmten Einkommen verpflichtet, die Kosten der Unterbringung anteilig bzw. komplett selbst zu tragen. Dieser Eigenanteil ist jedoch zumeist nicht kostendeckend. Die Immobilien zur ganztägigen Unterbringung sind zum Teil in kommunalem Besitz oder wurden von den Städten angemietet.

Unterbringung nach § 67 SGB XII

Stationäre Unterbringung nach § &7 SGB XII

Fast alle Städte stellen stationäre Unterbringungsplätze nach § 67 SGB XII[50] zur Verfügung. Hinsichtlich der Platzzahlen steht diese Unterbringungsform an zweiter Stelle. Die Unterbringung richtet sich an Menschen mit besonderen Schwierigkeiten und erfolgt meist langfristig in von externen sozialen Trägern betriebenen Einrichtungen, fokussiert auf die Überwindung sozialer Problemlagen. Dementsprechend gibt es in diesen Unterkünften überwiegend eine umfassende sozialarbeiterische Begleitung sowie teils eine individuelle Hilfeplanung. Einige Städte bieten auch ein ambulant betreutes Wohnen nach § 67 SGB XII zum Erhalt der Wohnung oder als Training miettypischer Pflichten zur Vorbereitung auf das Wohnen in eigenem Wohnraum an. Darüber hinaus gibt es auf bestimmte Problemlagen - wie z. B. Drogenabhängigkeit oder psychische Erkrankungen - spezialisierte Einrichtungen. Vereinzelt werden auch kommunale Mittel mit sozialpädagogischer Intervention von außen basierend auf Vereinbarungen nach § 75 ff. SGB XII mit freien Trägern eingesetzt.

[50] Da das Thema stationäre Unterbringung nach §§ 67 ff. SGB XII sehr komplex ist und nicht vertieft erarbeitet wurde, wird in diesem Bericht von weiteren Ausführungen hierzu abgesehen. Im Rahmen des Benchmarkingskreises der großen Großstädte wurde für das Jahr 2021 ein Fachtag zum Thema Unterbringung angeregt, bei dem u.a. Best-Practice-Formen der stationären Unterbringung identifiziert werden können.

Übernachtungsstätten und Notschlafstellen

Kurzfristige Unterbringung

Die Bereitstellung von Übernachtungsstätten und Notschlafstellen zur kurzfristigen Unterbringung nimmt hinsichtlich der vorgehaltenen Plätze eine tertiäre Rolle im Unterbringungssystem der Städte ein. Die Übernachtungsplätze dienen meist als niedrigschwellige Mindestversorgung im Notfall und als Schutz vor Witterung bzw. Abwendung der konkreten Gefahr für Leben und Gesundheit für obdachlose Menschen. In vielen Städten gibt es geschlechtlich getrennte Übernachtungsstellen. Die Unterkünfte werden meist durch externe Träger betrieben, mit denen Betreiberverträge geschlossen werden. Teilweise gibt es auch städtische Einrichtungen. Die Unterkunftsplätze werden, ähnlich wie bei der ganztägigen, längerfristigen Unterbringung, in Form einer Benutzungsgebühr je belegtem Platz über kommunale Mittel seitens des Sozialamtes sowie teils SGB II bzw. SGB XII finanziert. Wenn sich die Immobilien im Eigentum der Träger befinden, werden meist Mietverträge geschlossen und die KdU werden im Rahmen des SGB II oder SGB XII übernommen. Die Finanzierung der Betreuung erfolgt meist basierend auf den Betreiberverträgen als Zuwendung an die Träger. Als betreuende Maßnahme wird größtenteils niedrigschwellige Unterstützung bei Lösung der Problemlagen sowie Vermittlung in eigenen Wohnraum oder adäquate Hilfeeinrichtungen angeboten.

Stabilisierung und Reintegration in den Wohnungsmarkt

Auszugsmanagement und Nachbetreuung

Das primäre Ziel der ordnungsrechtlichen Unterbringung ist es, Obdachlosigkeit zu verhindern. Damit geht damit auch eine Klärung der Problemlagen, die zur Obdachlosigkeit bzw. Wohnungslosigkeit geführt haben, einher. Grundsätzlich ist das Ziel jeder Hilfe im Wohnungsnotfall – und damit auch einer ordnungsrechtlichen Unterbringung – ein reguläres Mietverhältnis. Zeitnah sollte jedoch vor allem die Stabilisierung der Betroffenen im Fokus stehen. Die Menschen sollen unterstützt und befähigt werden, wieder in einer eigenen Wohnung zu leben. Langfristiges Ziel ist soziale Teilhabe einschließlich einer Integration am allgemeinen Wohnungsmarkt, auch um ein Wiederkehren der Betroffenen vorzubeugen und die Unterbringungsdauer in den Unterkünften möglichst gering zu halten. Um dieses langfristige Ziel zu erreichen, bedarf es über die meist nur niedrigschwellige Betreuung in den Unterkünften hinaus weiterer Beratungs- und Unterstützungsangebote zur Stabilisierung und Überwindung sozialer Schwierigkeiten. Bestenfalls sollten Menschen aus Unterkünften während des gesamten Prozesses der Wohnungssuche sowie in der ersten Zeit in einem regulären Mietverhältnis professionell begleitet und unterstützt werden, damit schnellstmöglich eine eigene Wohnung wiedererlangt und auch gehalten werden kann. Zentral hierfür ist, dass die Unterkünfte mit ausreichendem und qualifiziertem Personal ausgestattet sind, um ein professionalisiertes und bedarfsgerechtes Auszugsmanagement zu ermöglichen. Hinzu kommt eine gute Zusammenarbeit mit den kommunalen Stellen zur Vermittlung von belegungsgebundenen und geförderten Wohnungen.

Notschlafstellen können eine erste Anlaufstelle zur Vermittlung in weitere Unterstützungsangebote zur Stabilisierung bieten. Eine Vorgehensweise ist, dass jeder Neuzugang in den Übernachtungsstätten beim Fallmanagement vorsprechen muss. So können bereits bei der Ankunft nötige Hilfen angeregt werden. Langfristig ist es für die Stabilisierung wesentlich, Obdachlose aus Übernachtungs- und Notschlafstellen in Unterkünfte mit Unterstützung nach § 67 SGB XII, ganztägige Unterkünfte und Hilfsstrukturen oder alternative Wohnprojekte zu integrieren. Hier haben sich für Personen mit speziellen Problemlagen Vereinbarungen mit Trägern stationärer Einrichtungen bewährt. Auch reguläre Unterkünfte über Tag und Nacht oder ambulante Wohngruppen, denen im Rahmen der ordnungsrechtlichen Unterbringung Wohnungen mit ambulanter Betreuung durch

Träger zur Verfügung gestellt werden, sind Möglichkeiten. Objektbetreuer suchen die Wohnungen regelmäßig auf und beantragen bei Bedarf weitere Hilfen. Es werden meist zwei Personen untergebracht, um so einer möglichen Vereinsamung vorzubeugen. Ansätze wie z.B. Housing First zielen darauf ab, obdachlose Personen zeitnah und ohne Umwege in eine eigene Wohnung oder andere unbefristete Wohnformen zu integrieren.

Oftmals werden die Zeiten in den Unterkünften durch Zeiten „auf der Straße“ unterbrochen. Eine Unterbringung bzw. eine Suche nach der passgenauen Unterbringung kann bei vielen Personen immer wieder von Neuem beginnen und durch unterschiedliche Stellen erfolgen, die gut vernetzt sein müssen. Es kommt vor, dass Personen auch langfristig nicht ausreichend stabilisiert werden können, um ein Mietverhältnis einzugehen. Diese Personen verbleiben oft lang in ordnungsrechtlichen Unterbringungsformen oder stationären Einrichtungen nach § 67 SGB XII. In diesen Fällen muss die Aufmerksamkeit der sozialen Betreuung daraufgelegt werden, eine geeignete auf Dauer angelegte Wohnform für diese Personen zu finden, die ihnen ein hohes Maß an Normalität und Selbstbestimmung ermöglicht. Zudem ist die Beratung und Unterstützung durch Fachkräfte zur Stabilisierung dieser Personen wesentlich, denn nur so ist es möglich, diese Menschen von der Straße zu holen und in einigen Fällen langfristig eine Reintegration in den regulären Wohnungsmarkt zu erreichen. Ergänzend zu den Beratungsangeboten zur Überwindung der sozialen Problemlagen braucht es zur erfolgreichen Reintegration aller Zielgruppen der ordnungsrechtlichen Unterbringung und der Wohnungsnotfallhilfen zumeist unterstützende Maßnahmen zur Wohnungsvermittlung bzw. Wohnraumakquise am allgemeinen Wohnungsmarkt, die stark abhängig sind vom jeweiligen städtischen Wohnungsmarkt. Diese werden im folgenden Kapitel weiter ausgeführt.

4.5. Kommunale Wohnraumakquise und Vermittlung in Wohnungen

Neben der Bereitstellung von Unterkünften ist die Reintegration von wohnungslosen und von Wohnraumverlust bedrohten Personen in den regulären Wohnungsmarkt ein bedeutendes Handlungsfeld der Kommunen. Hierbei sind die zentralen Fragen, wie ordnungsrechtlich untergebrachte Personen wieder aus der Unterbringung heraus bzw. von Wohnungsverlust bedrohte Personen direkt in eine neue Wohnung vermittelt werden können. Eine wichtige Grundlage hierfür ist die Akquise von Wohnungen für die Betroffenen seitens der Städte. Die Möglichkeiten der Städte in diesem Bereich hängen jedoch sehr von dem Wohnungsmarkt der jeweiligen Stadt ab.

Wohnungsvermittlung

Wohnungsvermittlung und Wohnungsberechtigungsscheine

In vielen Städten können Personen oder Haushalte, die sich nicht allein am Wohnungsmarkt versorgen können, einen Antrag auf Wohnungsvermittlung stellen bzw. diesbezügliche Beratung in Anspruch nehmen. Diese Beratung steht neben von Wohnungslosigkeit oder Obdachlosigkeit bedrohten oder betroffenen Personen auch Haushalten mit geringen Einkommen, besonderen sozialen Schwierigkeiten oder besonderen Anforderungen an Wohnraum, z. B. durch Schwerbehinderung oder Pflegebedürftigkeit, zur Verfügung. Auch von häuslicher Gewalt bedrohte Perso-

nen können Anträge auf Wohnungsvermittlung stellen, wenn ihre Wohnsituation eine Gefahr darstellt. Zudem können Haushalte mit einem Gesamteinkommen unterhalb bestimmter Grenzen einen Wohnungsberechtigungsschein (WBS)[51] beantragen.

Akquise von Wohnraum

Wohnraumakquise

Zur Akquise von Wohnraum mit dem vorrangigen Ziel, Wohnungslose und Obdachlose in Wohnungen zu vermitteln, können die Kommunen verschiedene Aktivitäten am Wohnungsmarkt initiieren. In einem Großteil der Städte wird mit der Wohnungswirtschaft kooperiert und es werden Kooperationsverträge mit Wohnungsgesellschaften geschlossen. Zudem können Belegungsrechte von Wohnungsgesellschaften und privaten Vermietern gekauft werden. Auch Neubau oder Sanierungen werden für Belegrechte seitens der Stadt gefördert. Des Weiteren verfügt ein Großteil der Städte über eigene kommunale Wohnungsunternehmen. Wohneinheiten, die sich im Eigentum der Stadt befinden, werden von Wohnbaugesellschaften verwaltet und durch die Fachstellen belegt. Als Voraussetzung für die Vermittlung in den belegungsgebundenen bzw. geförderten Wohnungsbestand ist die Beantragung eines WBS erforderlich. Die Wohnungsämter weisen diesen Wohnungen Haushalte zu, die sich nicht selbstständig mit eigenem Wohnraum versorgen können und unterstützen bei der Anbahnung des Mietverhältnisses sowie bei der Sicherung des Wohnraums z. B. bei Mietvertragsverletzungen. Zur Vermittlung von Sozialwohnungen werden zudem Internetplattformen genutzt. Leerstände sollen damit minimiert und das Verfahren für die Antragsteller transparenter gestaltet werden. Es werden Sozialwohnungen vergeben, um die sich die Antragsteller selbst beworben haben.

Kooperationsverträge und Mietgarantien

Kooperationen mit Wohnungsbaugesellschaften

Kooperationsverträge, ein „runder“ Tisch mit Wohnungsbaugesellschaften sowie der zentralen oder der in der jeweiligen Stadt zuständigen Stelle haben sich in einigen Städten zur schnellen Vermittlung von Personen in Wohnungen bewährt. Eine festgelegte Anzahl wohnungsloser Haushalte, zum Teil auch mit Hilfebedarf, wird gemeldet, damit diese vorrangig mit Wohnraum versorgt werden. Anschließend unterstützen die Wohnungsämter im Rahmen der Kooperationsvereinbarung zur Wohnungsvermittlung bei der Anbahnung des Mietverhältnisses, der Wohnungssicherung sowie gegebenenfalls bei der Schadensregulierung und leiten bei Bedarf begleitende persönliche Hilfen ein. Zudem kooperieren einige Kommunen auch mit privaten Vermietern. Auch Mietgarantien als Erleichterung für die Wohnungsgesellschaften und Vermieter öffnen Chancen für wohnungslose Personen. Darüber hinaus gibt es in einigen Städten für spezielle Zielgruppen ordnungsrechtliche Unterkünfte, die darauf ausgelegt sind, langfristig in Wohnraum mit einem regulären Mietverhältnis umgewandelt zu werden.

Förderung von Neubau

Förderung von Neubau mit Belegrecht

Des Weiteren fördern die Städte Neubau mit Belegrecht zur Vermittlung in Mietverhältnisse mit privatrechtlichem Mietvertrag. In einigen Städten gibt es gesetzliche Bestimmungen, wonach im Neubau ein Anteil von geförderten Wohnungen zu erstellen ist, wenn Baurecht geändert oder auf

[51] Im Rahmen des Benchmarkingkreises wurden die Haushalte mit Wohnungsberechtigungsschein zum Stichtag 31.12. für die Jahre 2017-2019 erhoben. Aufgrund unzureichender Datenqualität konnte jedoch kein Vergleich zwischen den Städten erfolgen, hierfür bedarf es einer Vertiefung des Themas „Vergabe von Wohnungsberechtigungsscheinen“.

öffentlichen Grund gebaut wird. Auch eigene städtische Wohnraumförderprogramme zur Neuschaffung von Wohnungen können einzelne Städte vorweisen. Die Förderung erfolgt z. B. durch Baukosten- und Aufwendungszuschüsse. Auch die geförderten Wohnungen werden im Rahmen der kommunalen Wohnungsvermittlung gezielt an bedürftige Haushalte vermittelt. So gibt es zielgruppenspezifische quotale Vorgaben für die Vermittlung, die sich von Stadt zu Stadt je nach Größe der Zielgruppen unterscheiden. Eine andere Möglichkeit besteht darin, den Fachstellen ein Vorschlagsrecht zur Belegung von geförderte Neubauwohnungen zu geben. Dann kann die Stelle nach aktuellem Bedarf entscheiden.

Aktivierung von Wohnraum mit Sanierungsbedarf

Sanierung und Belegrecht

Eine weitere, von einigen Städten genutzte Möglichkeit besteht in der Akquisition von Wohnraum mit Sanierungsbedarf. Dabei werden Wohnungen, die aufgrund aktuell fehlender Investitionsbereitschaft oder -fähigkeit seitens des Eigentümers leer stehen, wieder für den Markt aktiviert. Der Eigentümer überlässt sein Haus bzw. seine Wohnung den Projektpartnern, die ein Belegungsrecht erhalten, den Wohnraum renovieren und an einen definierten Personenkreis vermieten. Die Projektpartner erhalten für die Durchführung der Renovierung und die Verwaltung der Wohnung einen Anteil an der Miete. Mit Ablauf des Belegungsrechtes kann die Wohnung wieder in die uneingeschränkte Verfügungsgewalt des Eigentümers zurückgehen.

Intensiv betreutes Wohnen und mobile Wohnbegleitung

Betreutes Wohnen und Wohnbegleitung

Für Menschen mit großem Hilfebedarf gibt es in einigen Städten ein intensiv betreutes Wohnen in eigenen Wohnungen, ambulanten Wohngruppen und Gewährleistungswohnungen nach § 67 SGB XII mit Unterstützung bei administrativen, gesundheitlichen, integrativen Belangen und Schuldenregulierung. Für Personen mit Suchterkrankungen wird ein sogenanntes Clearingwohnen angeboten.

Als Maßnahme zur Prävention bewährt hat sich weiter die mobile Wohnbegleitung zur Unterstützung auffälliger Mieter durch Sozialarbeiter, um eine Kündigung zu vermeiden. Ein weiteres Projekt der mobilen Wohnbegleitung verfolgt das Ziel, obdachlose Menschen, die ordnungsbehördlich untergebracht sind, in privatrechtliche Mietverhältnisse zu vermitteln. Des Weiteren wird die Reintegration von wohnungslosen Frauen teilweise speziell gefördert. Wohnungslose Frauen werden in privatrechtliche Mietverhältnisse des kommunalen Wohnungsunternehmens vermittelt und ein Jahr von einer weiblichen Fachkraft begleitet und stabilisiert. Des Weiteren werden Housing First Projekte mit privatrechtlichen Mietverträgen und intensiver Betreuung entwickelt.

Housing First

Housing First Konzept

Bei der in den USA entwickelten Maßnahme Housing First können Obdachlose sofort und ohne Umweg über (Not-)Unterkünfte in eine eigene Wohnung ziehen. Sie erhalten dort dann zumeist wohnbegleitende Hilfen, die vor allem das Ziel der Mobilisierung und Stabilisierung von Selbsthilfekräften verfolgen. In den letzten Jahren wurde das Housing First Modell als innovativer Ansatz vielfach diskutiert und in zahlreichen Ländern wie Großbritannien, Dänemark, Frankreich, Portugal und Österreich implementiert. Ergebnisse aus den USA, Kanada und Finnland zeigen eine hohe Erfolgsrate. Jedoch müssen auch die Wohnungseigentümer dazu bereit sein, Wohnungen für Housing First Projekte zur Verfügung zu stellen und die Maßnahme muss sich am Bedarf der wohnungslosen und obdachlosen Person orientieren. Teilweise werden für Housing

First Trägerwohnungen genutzt, d. h. Träger mieten die Wohnung an und vermieten diese auf Basis eines privatrechtlichen Mietvertrags an wohnungslose Personen.

Es gibt eine breite Vielfalt, wie Housing First in Europa und Deutschland umgesetzt wird. Häufig werden sie auch in den einzelnen Städten unterschiedlich benannt. Die Ansätze unterscheiden sich z. B. in der Betreuungsintensität oder der Art des Wohnraums (z.B. Einzelwohnungen über die Stadt verteilt oder ganze Häuser mit Betreuung vor Ort). Zudem werden in einer Stadt oft auch verschiedene Konzepte parallel angewendet, so haben viele Städte die vorhandenen Angebote der Wohnungslosenhilfe in den letzten Jahren durch Housing First Konzepte ergänzt. Grundsätzlich ist der Housing First Ansatz in Abgrenzung zum häufig angewendeten Stufenmodell oder Stufensystem zu sehen. Gemäß dem Stufenmodell müssen Wohnungslose die Ursachen ihrer Wohnungslosigkeit aktiv bearbeiten und können erst nach der Unterbringung in einer Notunterkunft und Stabilisierung in eine Wohnung vermittelt werden. In einigen Städten gibt es auch ein niedrigschwelliges Stufenmodell mit geringer Betreuung. Im nachfolgenden Exkurs werden kurz die Kernelemente des Housing First-Ansatzes in Abgrenzung zum Stufenmodell erläutert.

Housing First und Stufenmodell im Vergleich

Exkurs Housing First und Stufenmodell

Während beim Housing First Modell als erster Schritt der Hilfe eine Wohnung zur Verfügung gestellt wird, resultiert dies beim Stufenmodell als letzter Schritt aus einer Reihe von Hilfen. Das Stufenmodell basiert auf einem schrittweisen „Aufstieg“ zwischen verschiedenen Wohnformen der ordnungsrechtlichen Unterbringung (z.B. von Notschlafstellen hinzu Unterkünften über Tag und Nacht), die mit einem unterschiedlichen Grad an Autonomie einhergehen, bevor eine Vermittlung in eigenen Wohnraum mit Mietvertrag möglich ist. Als Voraussetzung für die Wohnungsvermittlung werden eine gewisse Stabilität sowie die Fähigkeit zur Einhaltung der mietvertraglichen Verpflichtungen gesehen. Beim Housing First erfolgt die Gewährung der Wohnung ohne Bedingungen. Betroffene sind nicht dazu verpflichtet, Betreuungsangebote anzunehmen oder müssen andere Voraussetzungen erfüllen. Die Bereitstellung einer Wohnung wird als stabilisierend angesehen, die Fähigkeit zur Einhaltung der mietvertraglichen Verpflichtungen soll in Rahmen eines bereits laufenden Mietvertrags hergestellt und unterstützt werden.

Generell wird in den Städten versucht, die Bedingungen am Wohnungsmarkt für alle Anspruchsgruppen zu verbessern. Dies geschieht unter anderem durch die längerfristige Nutzbarmachung von ordnungsrechtlichen Unterkünften, der Forcierung sozialen Wohnungsbaus sowie Umzugsmanagement. Ziel ist dabei eine Gleichbehandlung der verschiedenen Personengruppen am Wohnungsmarkt. Allerdings sind die Möglichkeiten der Städte wie eingangs benannt stark von den Entwicklungen auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt in der jeweiligen Stadt abhängig und teilweise z. B. durch sehr angespannte Märkte in einigen Städten begrenzt.

4.6. Zusammenfassende Hinweise für eine wirkungsvolle Praxis

Grundlegend für eine erfolgreiche Arbeit ist das möglichst reibungslose Zusammenspiel der verschiedenen Akteure. Dafür sind drei miteinander zusammenhängende Faktoren besonders bedeutsam – Organisation, Personal und Kooperation. Eine gute Organisationsform für den Bereich Wohnen ist die zentrale Fachstelle, in der möglichst alle relevanten Aufgaben gebündelt für die

unterstützungssuchenden Bürger angeboten werden. Diese Form erleichtert die frühzeitige Intervention, da eingehende Informationen nicht über verschiedene Organisationsgrenzen fließen müssen. Auch der Aufbau einer möglichst nahtlosen Unterstützungskette für Menschen mit komplexem Hilfebedarf können in der zentralen Fachstelle leichter realisiert werden als in Strukturen, in denen verschiedene Institutionen verantwortlich für die Aufgaben sind.

Zugang zu Anlaufstellen

Der barrierefreie und niedrigschwellige Zugang zu den Anlaufstellen ist ein weiteres Erfolgskriterium, damit Menschen mit Wohnungsproblemen diese möglichst frühzeitig aufsuchen. Dazu gehört eine offensive, adressatengerechte und entstigmatisierende Informationspolitik, eine Vielzahl von Zugangskanälen (digitale und analoge), gute Anbindung an den ÖPNV sowie eine Willkommenskultur, die sich auch baulich darstellt. Die Prozessorganisation hat weiterhin für einen schnellen Zugang zu den benötigten Ansprechpartnern zu sorgen, lange Wartezeiten sind ein Tabu, wenn die Ziele erreicht werden sollen.

Adäquates Personal: Generalisten und Spezialisten

Auch die beste Organisation funktioniert nur, wenn adäquates Personal in ihr tätig ist. In diesem komplexen Aufgabenfeld werden sowohl Generalisten als auch Spezialisten benötigt. Die Generalisten übernehmen dabei eine Fallmanagement-Funktion, die sich durch hohe beratende und organisierende Anteile auszeichnet. Die unterstützungssuchenden Bürger erhalten durch die Generalisten fachliche Erst- und Folgeberatungen, die sie in die Lage versetzen, möglichst schnell und eigenständig ihre Wohnungsproblematik zu lösen. Dort, wo die Bürger nicht dazu in der Lage sind, werden dann Spezialisten hinzugezogen wie z. B. Schuldnerberatung oder psychosoziale Beratungsstellen. Die organisatorische Arbeit der Generalisten besteht darin, diese weiteren Hilfen zu koordinieren und deren Wirkungen zu kontrollieren.

Nicht eindeutig ist die Frage zu beantworten, ob die Generalisten auch materielle Leistungen gewähren sollen oder ob dies besser Spezialisten machen können. Für eine Integration der Leistungsgewährung spricht der dringende Bedarf der unterstützungssuchenden Bürger nach den materiellen Leistungen (vor allem Übernahme der Mietschulden). So kann bei der Erstberatung auch umgehend dieses Problem angegangen und damit gegebenenfalls auch die drohende Wohnungslosigkeit sehr schnell beseitigt werden. Andererseits verlangt eine gute und rechtlich einwandfreie Leistungsgewährung durchaus andere mentale und fachliche Kompetenzen als die soziale Beratung. Daher ist es nicht einfach, Personal zu finden, das beide Kompetenzen in sich vereinigt.

Fachkräfte und Kompetenzen

Für welches Verhältnis zwischen Generalisten und Spezialisten sich vor Ort auch entschieden wird, es werden immer Fachkräfte benötigt, die nicht nur eine fundierte Ausbildung (z. B. Studium der Sozialarbeit) vorweisen können, sondern sich darüber hinaus auch entsprechend der Anforderungen fortbilden. Professionelle Beratung in einem auch psychisch herausfordernden Umfeld bedarf Qualifikationen, die in der Regel nicht oder nicht im ausreichenden Maß in der Ausbildung oder in einem Studium gelehrt werden. Solche Fortbildungsangebote müssen daher zur Verfügung stehen. Bewährt hat sich – wie in allen sozialen Berufen – auch die Möglichkeit von Supervision, damit die Fachkräfte sowohl Reflexionsmöglichkeiten als auch Ventile für innere wie äußere Konflikte haben. Investitionen in die Personalressourcen tragen auf jeden Fall dazu bei, eine Vielzahl der Folgekosten von Wohnungsproblemen zu reduzieren. Je besser die Fachkräfte auf den individuellen Bedarf eingehen, je schneller und umfassender sie beraten und je zielgenauer sie weitere Unterstützungen zu Rate ziehen, desto eher und nachhaltiger werden die Wohnungsprobleme der davon betroffenen Menschen gelöst werden.

Kooperationen und Netzwerke

Der dritte grundlegende Erfolgsfaktor besteht in ausgebauten Kooperationsbeziehungen sowohl auf der Einzelfall- als auch auf der systemischen Ebene. Für die im Sinn der Ziele erfolgreiche Einzelfallarbeit ist ein lebendiges und umfassendes Netzwerk unabdingbar. So reicht es nicht, nur zu wissen, was von wem wo angeboten wird. Ganz wesentlich ist der regelmäßige persönliche Kontakt der Akteure untereinander. Nur so kann das für einen fachlichen Informationsaustausch notwendige Vertrauen entstehen und wachsen. Gerade, wenn es um dringliche Notsituationen geht, erleichtert zudem der persönliche Kontakt die schnelle Realisierung der geforderten Leistung.

Auf der Systemebene geht es erstens um die Ermöglichung der Einzelfallnetzwerke durch Kontrakte, z. B. mit dem Jobcenter. In diesen Verträgen werden die Verfahren des Informationsaustausches und die konkreten Aufgabenverteilungen vereinbart. Von besonderer Bedeutung sind die Wohnungsgesellschaften und Vermieter. Nur in enger und vertrauensvoller Zusammenarbeit können Lösungen für die Wohn- und Mietprobleme im Einzelfall gefunden werden. Dies gilt auch für die verschiedenen Beratungsstellen, unabhängig von deren Trägerschaft, und natürlich für die anderen kommunalen Ämter.

Steuerung von Angeboten

Zweitens ist auf der Systemebene vor allem das Angebot zu steuern und zu entwickeln. Es wird festgelegt, welche Angebote in welchem Umfang mit welchen fachlichen Standards und Berichtspflichten von wem vorgehalten werden. Bewährt haben sich bei der Vertragsgestaltung Anreizsysteme, mit denen die Leistungserbringer ermuntert werden, ihre Dienstleistungen qualitativ stetig fortzuentwickeln. Eine große Herausforderung bei der Steuerung des Angebots besteht darin, den Bedarf an Unterstützungsleistungen in Umfang und Qualität richtig zu identifizieren. Dazu müssen u. a. die System- und Einzelfallebene so miteinander verbunden werden, dass die dazu notwendigen Informationen rasch und vollständig fließen können.

Neben diesem Dreiklang aus Organisation, Personal und Kooperation haben sich eine Vielzahl von Verfahren, Instrumenten und Maßnahmen als erfolgreich erwiesen. Grundsätzlich gilt es, die für die unterstützungsbedürftige Person passende Maßnahme zu finden. Es gibt nicht „die“ Maßnahme für alle Fälle, jeder Mensch lebt in seinen ganz spezifischen Verhältnissen. Die Kunst besteht darin, eben für diese Verhältnisse aus dem vorhandenen Instrumentarium das passende zu finden.

Nachhaltigkeit der Maßnahmen

Für viele Personen geeignet sind dabei die aufsuchenden und nachgehenden Hilfen. Die aufsuchende Arbeit ist vor allem zu Prozessbeginn von Bedeutung, wenn z. B. die Mitteilung von Mietschulden nicht durch die betroffene Person selbst in der Fachstelle eingegangen ist. Ganz grundsätzlich hilft die Anschauung der Lebensverhältnisse, die Beratung bedarfsgerecht auszugestalten. Die nachgehenden Hilfen stehen dagegen am Ende des Prozesses, sie dienen dazu, die Nachhaltigkeit der erreichten Lösungen zu sichern und somit eine erneute Wohnproblematik vorzubeugen. Damit sind sie de facto auch eine präventive Unterstützung. Beide Hilfen sind zeit- und personalintensiv. Sie sind aber auch hochwirksam und sind daher nach Einschätzung aller Praktiker wie auch vieler Entscheider möglichst umfangreich einzusetzen.

Auszugsmanagement und Housing First

In diesen Zusammenhang passt auch das Auszugsmanagement. Dabei geht es darum, Menschen aus Unterkünften bei dem Übergang in den eigenen Wohnraum zu unterstützen. Während des gesamten Prozesses von der Wohnungssuche bis zu den ersten Monaten nach dem Einzug

erhalten die unterstützten Menschen professionelle Begleitung und Beratung. Dieses Angebot hat sich z. B. für Geflüchtete besonders bewährt. Auch das Housing First ist eine Maßnahme, mit der eine größere Anzahl von Menschen erreicht werden kann. Das größte Problem für diese Unterstützungsform ist gegenwärtig in den Großstädten, geeigneten und vor allem bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die „klassischen" Unterbringungsformen für diese Zielgruppe auch nicht kostengünstig sind. Housing First hat dagegen den Vorteil, dass die so geförderten Menschen nicht mehr auf der Straße leben und sich stattdessen mit intensiver Betreuung um ihre weiteren Problemlagen kümmern können.

Finanzielle Hilfen

Nicht zuletzt sind die finanziellen Hilfen als wirksame Unterstützungsform zu benennen. So kann die Gewährung der KdU - trotz gewisser Wirkungsambivalenzen auf die Mietpreisentwicklung[52] - als ein sehr wirkungsvolles Instrument zur Verhinderung und Vermeidung von Wohnungslosigkeit gesehen werden. Die Übernahme der KdU ist ein wesentliches Element der Sozialstaatlichkeit und sichert so einer sehr großen Anzahl von Menschen in prekären Verhältnissen einen angemessenen Wohnraum. Hierzu zählt weiter die Übernahme von Mietschulden. Durch dieses Instrument kann schnell und wirksam drohende Wohnungslosigkeit vermieden werden. Auch Investitionen in den sozialen Wohnungsbau helfen, die Anzahl von Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit Bedrohten zu reduzieren.

4.7. Wichtige offene Fragen

Auch wenn in den vorangegangenen Abschnitten eine Vielzahl von Steuerungshebeln und wirksamen Maßnahmen aufgeführt werden konnte, so bleiben doch weiterhin viele Fragen offen. So gibt es bisher für verschiedene Zielgruppen noch keine allseits anerkannten Konzepte. Es gibt z. B. Menschen, die ausdrücklich nicht in einem normalen Mietverhältnis leben wollen (und es dann irgendwann auch nicht mehr können). Gilt hier das Selbstbestimmungsrecht des Individuums oder überwiegt der Schutzauftrag des Staates? Eine weitere ungeklärte Frage betrifft Menschen, die sich in Übergangswohnungen langfristig eingerichtet haben. Das ist kein so seltenes Phänomen, aus einigen Städten gibt es Hinweise zu Jahrzehnte betragenden Verweildauern. Diese Übergangswohnungen stehen dann anderen Bedürftigen nicht zur Verfügung. Hier fehlt es an überzeugenden Konzepten, wie diese langen Verweildauern auf ein verträgliches Maß reduziert werden können. Und was ist überhaupt in diesem Zusammenhang das verträgliche Maß?

Übergreifende Planung und Bereitstellung von ausreichend Wohnraum

Auch die Anzahl und Form der zur Verfügung stehenden Unterbringungsmöglichkeiten ist ein dauerhaft virulentes Problem. Sicher ist, dass es diesbezüglich keine allgemeinverbindliche Antwort für alle Städte gibt, dazu sind die Rahmenbedingungen zu unterschiedlich. Aber jede Stadt muss sich immer wieder fragen, wie viele Plätze für welche Zielgruppen in welchen Unterbringungsformen mit welchen begleitenden Angeboten vorgehalten werden sollen. Diese Fragen sind u. a. unmittelbar mit der Baupolitik verknüpft, auf die die Sozialverwaltung aber nur sehr geringen Einfluss nehmen kann. Aber sie muss auf jeden Fall wissen, welche Wohnungen in welchen Preissegmenten auf den Markt kommen werden. Eine übergreifende Planung unter Einschluss der Expertise aus dem Sozialbereich ist dabei sehr wünschenswert. Es ist dabei evident, dass die Bereitstellung von ausreichendem Wohnraum für Personen mit geringen Einkommen der Schlüssel ist, um mögliche Folgeprobleme möglichst zu verhindern.

[52] BMVBS (2009), S. 93 ff.

Wohnmonitoring

Für eine gute Planung der Unterkunftspolitik wird also ein Wohnmonitoring benötigt – wie kann dieses aussehen? Welche Daten können für diese Planung die beste Grundlage bilden? Können diese Daten auch valide erhoben werden – z. B. die Zahl der Obdachlosen? Dazu gibt das bereits erwähnte Wohnungslosenberichterstattungsgesetz[53] zwar einen den Rahmen vor, aber wie dieser gefüllt werden kann, ist eine ebenso wichtige wie spannende Frage. Vor Beantwortung all dieser Fragen muss eine Strategie entwickelt werden, damit klar ist, was man wozu erheben und auswerten will. Welche Elemente sollte diese enthalten, wer entwickelt sie und wer wird daran beteiligt?

Personal und fiskalische Effekte

Weiter stellt sich für jede Stadt das Problem, wie die begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen wo und in welchem Umfang eingesetzt werden sollen. Wie oben gezeigt, sind personalintensive Maßnahmen auch besonders wirksam (z. B. aufsuchende Arbeit) – sie rentieren sich. Aber es fehlt bisher an Berechnungskonzepten, die die Grundlage für eine überzeugende und valide Bilanz bilden können. Solche Konzepte zu erstellen, ist objektiv auch äußerst anspruchsvoll, weil die intendierten Wirkungen der jeweiligen Maßnahmen erst nach Jahren überprüfbar sind (z. B. Verbleib in der Wohnung). Ob dann diese Wirkung auch tatsächlich der Maßnahme zuzurechnen ist oder nicht doch andere Einflussfaktoren eine Rolle spielen, bei diesem Urteil wird immer ein gewisses spekulatives Element bleiben. Sicher ist nur, dass mit den Interventionen und Unterstützungen durch die Städte die Situation für Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht oder bereits wohnungslos sind, besser ist als ohne diese Leistungen.

[53] Vgl. Fußnote 19

5. Fazit und Ausblick

Das Thema Wohnen im Verantwortungsbereich der Sozialverwaltung ist vielfältig und komplex. Für viele Herausforderungen haben die Fach- und Führungskräfte sowie ihre Kooperationspartner bei den Trägern gute und wirksame Antworten gefunden. Aber nicht nur bleibt viel zu tun, es kommen auch immer wieder neue Aufgaben hinzu. So sind die Folgen der Corona-Pandemie auch hier unmittelbar spürbar, da die Unterkünfte sich auf die geforderten Abstands- und Hygieneregeln ohne Diskussion sehr schnell einstellen mussten. So sind die zur Verfügung stehenden Platzzahlen praktisch von einem Tag auf den anderen erheblich gesunken und die große Herausforderung wird darin bestehen, diesen Verlust zu kompensieren. Das ist sowohl eine Frage des Geldes, aber noch mehr eine Frage, wo diese Plätze auf den sehr engen Wohnungsmärkten herkommen können. Weiter schränkt die Pandemie auch die Möglichkeiten der Sozialarbeit in und außerhalb der Unterkünfte erheblich ein. Viele benötigte Unterstützungsleistungen können daher nicht oder nicht in ausreichendem Umfang erbracht werden.

Einflussfaktoren und langfristige Entwicklung

Während die Folgen der Corona-Pandemie hoffentlich eine temporäre Erscheinung bleiben werden, sind der demografische Wandel, Digitalisierung, Globalisierung, Migration und das mögliche Auseinanderdriften der gesellschaftlichen Gruppen langfristige Trends mit jeweils erheblichen Auswirkungen auf eine kommunale Wohnungspolitik. Für die Sozialverwaltung wird es weiter darum gehen, dieses Thema aus ihrer Perspektive in eine Gesamtschau zu bringen. Dabei sind dann die Fragen von sozialer Wohnraumförderung, Quartiersentwicklungen, Gewährung von Wohngeld, KdU, Unterkunftsformen und Maßnahmen so in ein strategisches Konzept zu bringen, dass dieses die langfristigen Trends berücksichtigt und fachlich wie finanziell untersetzte Handlungsoptionen aufzeigt. Dort, wo die Sozialverwaltungen keinen originären Auftrag haben, aber trotzdem unmittelbar mit den Folgen der Entscheidungen anderer Akteure konfrontiert werden (Baupolitik), sollte dieses Konzept Empfehlungen und Hinweise enthalten.

Weitere Arbeit des Benchmarkingkreises

Das Thema Wohnen wird weiter im Benchmarkingkreis intensiv behandelt werden. Für das kommende Jahr ist dazu ein weiterer Fachtag geplant, auf dem Fragen zur Unterbringung (z. B. Konzepte, Betreuungsschlüssel etc.) bearbeitet werden. Das komplexe Thema Richtwerte soll ebenfalls weiter vertieft werden. Hierzu kann es einen Expertenaustausch zu den Methoden geben. Der nächste Fokusbericht des Benchmarkingkreises wird das Thema Senioren behandeln. Er wird aller Voraussicht nach 2023 erscheinen. Auch dort wird das Wohnen eine zentrale Rolle spielen. Wie können ältere und insbesondere hochbetagte Menschen möglichst lange in ihren angestammten Wohnungen verbleiben? Welche Alternativen stehen zur Verfügung, wenn dies nicht gelingt? Wie kann altengerechtes Wohnen auch im Quartier aussehen und welche Beiträge leisten die Sozialverwaltungen dazu? In 2021 werden – soweit die allgemeine Lage es zulässt – dazu erste Arbeitsgruppen und Fachtage unter Einbezug von internen wie externen Experten durchgeführt werden.

6. Quellen und Literatur

Arbeitsgruppe Wohnungsnotfallhilfe der Landesarbeitsgemeinschaft öffentliche und freie Wohlfahrtspflege Baden-Württemberg (2019). Empfehlungen zu einem landesweiten Fachkonzept. Online-Ressource (https://www.kvjs.de/soziales/wohnungslose/konzepte/), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.

apollo valuation & research GmbH, ZBI Immobilien AG, ZBI Fondsmanagement AG und Union Asset Management Holding AG (2020). Wohnbericht 2019. Online-Ressource (https://www.zbi.de/sites/default/files/2020-06/2019-03-06-ZBI-NAI-Wohnbericht-2019.pdf), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.

brand eins (2012). Warum gibt es eigentlich immer noch Obdachlose? Online-Ressource (https://www.brandeins.de/magazine/brand-eins-wirtschaftsmagazin/2012/zweite-chance/warum-gibt-es-eigentlich-immer-noch-obdachlose), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAGW) (2011). Position: Wohnungsnotfalldefinition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. Online-Ressource (www.bag-wohnungslosenhilfe.de), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAGW) (2019). Pressemitteilung: Wohnungslosigkeit: Kein Ende in Sicht. Online-Ressource (https://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/index.html), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2017). Forschungsbericht 478: Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Online-Ressource (https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb478-ermittlung-existenzsicherende-bedarfe.html), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2019). Gesetz zur Einführung einer Wohnungslosenberichterstattung. Online-Ressource (https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/wohnungslosenberichterstattungsgesetz.html), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2003). Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. Online-Ressource (https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/verordnung-zur-durchfuehrung-der-hilfe-zur-ueberwindung-besonderer-sozialer-schwierigkeiten.html), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2017). Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016. Online-Ressource (https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/wohnen/mietenbericht-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=3), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2009). Kosten der Unterkunft und die Wohnungsmärkte. Auswirkungen der Regelungen zur Übernahme der Kosten der Unterkunft auf Transferleistungsempfänger und Kommunen. Forschungen Heft 142. Berlin.

Bundessozialgericht (2009). Urteil vom 22. 9. 2009 – B 4 AS 18/09 R.

Bundessozialgericht (2017). Urteil vom 12.12.2017– B 4 AS33/16 R.

Bundeszentrale für politische Bildung (2016). Grundbedürfnisse. Duden Wirtschaft von A bis Z: Grundlagenwissen für Schule und Studium, Beruf und Alltag. 6. Aufl. Mannheim: Bibliographisches Institut 2016. Online-Ressource (https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19557/grundbeduerfnisse), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.

Busch-Geertsema, V., Henke, J., Steffen, A. (2019). Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Forschungsbericht 534. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Berlin.

Deutscher Städtetag (2020). Gute Steuerung kommunaler Wohnungsunternehmen - Zu möglichen Ansätzen eines strategischen Beteiligungsmanagements. Berlin und Köln.

Deutscher Städtetag (1987). Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten. DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 21. Köln.

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (2016). Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau - Gute Beispiele kommunaler Boden- und Liegenschaftspolitik. Berlin.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge. Empfehlungen zu den Leistungen für Unterkunft und Heizung im SGB II (§ 22 SGB II) vom 08. Juli 2008, DV 37/07 AF III

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge. Empfehlung des Deutschen Vereins zur Herleitung existenzsichernder Leistungen zur Deckung der Unterkunftsbedarfe im SGB II und SGB XOO vom 12. September 2017, DV 30/16

Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder idF vom 14. Oktober 2020 (BGBI Teil 1: 45, Seite 2072).

Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104a und 143h) idF vom 07. Oktober 2020 (BGBI Teil 1: 44, Seite 2048).

Helbig, M., Jähnen, S. (2018). Wie brüchig ist die soziale Architektur unserer Städte? Trends und Analysen der Segregation in 74 deutschen Städten. Discussion Paper P 2018–001. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Berlin.

Henke, J. (2020). Wie lässt sich Wohnungslosigkeit verhindern? Lambertus: Berlin.

Hintzsche, B. (1999). Kommunale Wohnungspolitik. In: Wollmann H., Roth R. (Hrsg.) Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW). (2019a). Wohnungsnotfallhilfen vorrausschauend planen und präventiv handeln. Eine Praxishilfe für Kommunen und freie Träger der Wohlfahrtspflege. Düsseldorf.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS NRW). (2019b). Endlich ein ZUHAUSE! Landesinitiative gegen Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen. Bausteine des Handlungskonzepts.

Statistisches Bundesamt Deutschland (Destatis) (2020a). Wohnen. Online-Ressource (https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/_inhalt.html), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.

Statistisches Bundesamt Deutschland (Destatis) (2020b). Haushalte mit Wohngeld, Anteil an den Privathaushalten Deutschland, Stichtag, Wohngeldart. Online-Ressource (https://www-genesis.destatis.de/genesis/online: Code 22311-0001), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2020). Reine Wohngeldhaushalte und durchschnittlicher monatlicher Wohngeldanspruch - Stichtag - (ab 2005) regionale Ebenen.

Vereinte Nationen (1948). Resolution der Generalversammlung 217 A (III). Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Online-Ressource (https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/a-emr.pdf), zuletzt abgerufen am 24.11.2020.