



Teiluntersuchung des Instituts Wohnen und Umwelt, Darmstadt:

„Grundlagen für eine Politik zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen“

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

Fallstudie „Geschütztes Marktsegment“ in Berlin Konzept, Umsetzung, Ergebnisse und Erfahrungen

**Abschließender Bericht
April 2005**

Dr. Ilona Mühlich-Klinger

Institut Wohnen und Umwelt GmbH

Annastr. 15

64685 Darmstadt

Telefon: 06151/2904-0 (Durchwahl: -43)

Fax: 06151/290497

E-Mail: info@iwu.de

www.iwu.de

www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de





Vorbemerkung

Die vorliegende Untersuchung entstand im Rahmen eines größeren, vom Bundesministerium für Bildung und Forschung finanzierten Forschungsvorhabens - des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ -, an dem drei Institute beteiligt sind, die verschiedene Aspekte des Themas bearbeiten:

- Gesellschaft für Sozialwissenschaftliche Frauenforschung e. V./Frankfurt: Zielgruppen- und Bedarfsforschung für eine integrative Wohnungs- und Sozialpolitik,
- Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V./Bremen: Grundlagen für eine Politik zur Verbesserung des Hilfesystems in Wohnungsnotfällen,
- Institut Wohnen und Umwelt GmbH/Darmstadt: Grundlagen für eine Politik zur Wohnungsversorgung einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) ist als Partnerin aus der Praxis assoziiert.

Die Aufgabenstellung des Instituts Wohnen und Umwelt untergliedert sich in drei Themen. Untersucht werden:

- die Rahmenbedingungen der Wohnungsversorgung ökonomisch und sozial Benachteiligter in historischer Perspektive,
- die Folgen des Auslaufens der Sozialbindungen in den alten Bundesländern und der Privatisierung von ehemals öffentlichen Wohnungen und
- kooperative Vorgehensweisen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt.

Die Untersuchung kooperativer Vorgehensweisen, bei der neben dem Konzept und der Umsetzung des Handlungsansatzes auch die erzielten Versorgungswirkungen interessieren, wurde vergleichend anhand von drei Fallbeispielen durchgeführt: neben dem „Geschützten Marktsegment“ in Berlin wurden die „Regiestellen“ in Wiesbaden sowie das kooperative Vorgehen in Dresden untersucht. Zur Informationsbeschaffung wurden vorhandene Materialien ausgewertet und Expertengespräche durchgeführt. An den Fallstudienstandorten Berlin und Dresden wurden zusätzlich Vermittlungsdaten aufbereitet und analysiert.

Der Forschungsverbund hat eine Homepage eingerichtet, auf der die vorliegende Fallstudie zum „Geschützten Marktsegment“ eingestellt worden ist und auf der auch bereits eine Reihe weiterer (Zwischen-)Ergebnissen verfügbar gemacht worden sind – u. a. auch der im März 2005 erstellte Entwurf des Gesamtberichts (www.forschungsverbund-wohnungsnotfaelle.de). Die Arbeiten an der endgültigen Fassung des Gesamtsberichts sowie an den noch ausstehenden Projektberichten des Forschungsverbundes laufen noch bis zum 30.09.2005 (statt, wie ursprünglich geplant, bis zum 31.03.05).

„Eilige Leser“ seien darauf hingewiesen, dass Kapitel 10 eine Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Untersuchung enthält.



Ohne die Mithilfe der befragten Expertinnen und Experten, die in Kap. 11 aufgelistet sind, wäre die Untersuchung nicht möglich gewesen; allen sei an dieser Stelle noch einmal gedankt.

Wir hoffen, dass wir mit der Untersuchung dazu beitragen können, das Interesse an dem für die Wohnungsversorgung von unterstützungsbedürftigen Personen und Haushalten unverzichtbaren und in vieler Hinsicht beispielhaften Instrument „Geschütztes Marktsegment“ trotz der Krise der öffentlichen Finanzen zu erhalten und Anstöße für Verbesserungen zu geben.



Inhalt

1	Ziel des Kooperationsvertrags „Geschütztes Marktsegment“	1
2	Entstehung und Entwicklung des Kooperationsvertrags „Geschütztes Marktsegment“	1
3	Rahmenbedingungen der Kooperation und Erfahrungen bei der Zusammenarbeit – Vorgehen bei der Untersuchung der Versorgungswirkungen des „Geschützten Marktsegments“	5
3.1	Vertragsgestaltung und Kooperationspartner	5
3.1.1	Vertragsgestaltung und Aufgabenverteilung	5
3.1.2	Zentrale Koordinierungsstelle bei der Senatsverwaltung	7
3.1.3	Wohnungsunternehmen	7
3.1.4	Bezirksämter	8
3.1.5	Freie Träger	9
3.1.6	Private Wohnungswirtschaft	12
3.2	Koordination der Beteiligten	13
3.3	Zur Untersuchung der Versorgungswirkungen des „Geschützten Marktsegments“	14
4	Zielgruppen – über das „Geschützte Marktsegment“ mit Wohnraum versorgte Haushalte	17
4.1	Konzept/Umsetzung	17
4.2	Ergebnisse/Erfahrungen	20
4.2.1	Über das „Geschützte Marktsegment“ mit Wohnraum versorgte Haushalte nach Art der Marktsegmentberechtigung und der Wohnungsnotsituation vor Einzug	20
4.2.2	Versorgte Haushalte nach Wohnberechtigung	23
4.2.3	Versorgte Haushalte nach Haushaltgröße und -typ	24
4.2.4	Versorgte Haushalte nach Nationalität	26
4.2.5	Versorgte Haushalte nach dem Betreuungsbedarf bei Einzug und allgemeine Einschätzungen zur Zielgruppe	27
5	Vereinbartes Kontingent	31
5.1	Konzept/Umsetzung	31
5.2	Ergebnisse/Erfahrungen	31
5.2.1	Das Verhältnis des Kontingents zum Bedarf	31
5.2.2	Erfüllung des Kontingents	32
6	Wohnungsangebote der Wohnungsunternehmen nach Qualität und Lage	37
6.1	Konzept/Umsetzung	37
6.2	Ergebnisse/ Erfahrungen	37
6.2.1	Ausstattung	38
6.2.2	Lage der vermittelten Wohnungen: Versorgte Haushalte nach Herkunfts- und Zuzugsbezirken	39
6.2.2.1	Vorbemerkung zur Durchführung der bezirksweisen Auswertung	39
6.2.2.2	Versorgte Haushalte nach Herkunfts- und Zuzugsbezirken 1994 - 2003 auf der Basis von 12 Bezirken (ohne West-Ost-/Ost-West-Mobilität im Zusammenhang mit Wohnungsvermittlungen im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“)	40
6.2.2.3	Versorgte Haushalte nach Herkunfts- und Zuzugsbezirk 1994 - 2001 auf der Basis von 23 Bezirken (mit West-Ost-/Ost-West-Mobilität im Zusammenhang mit Wohnungsvermittlungen im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“)	42
7	Wohnungsvermittlung	49
7.1	Konzept/Umsetzung	49
7.2	Erfahrungen	51



8	Wohnungssicherung	55
8.1	Konzept/Umsetzung	55
8.2	Ergebnisse/Erfahrungen	58
8.2.1	Meldungen von Problemen in den Mietverhältnissen durch die Wohnungsunternehmen	58
8.2.1.1	Vorbemerkung zur Auswertung der Problemmeldungen	58
8.2.1.2	Umfang der Problemmeldungen	59
8.2.1.3	Dauer des Mietverhältnisses zum Zeitpunkt der ersten Problemmeldung	60
8.2.1.4	Haushalte mit Problemmeldungen nach der Zahl der Problemmeldungen (Einmalmeldung/Wiederholungsfälle)	60
8.2.1.5	Problemmeldungen nach Art des Problems	61
8.2.1.6	Problemmeldungen nach entstandenen Kosten	63
8.2.1.7	Stand des Mietverhältnisses bei der letzten Problemmeldung nach Angaben des Wohnungsunternehmens	63
8.2.1.8	Die Ergebnisse zu den Problemmeldungen im Überblick	65
8.2.2	Wohnungssicherung und Betreuung	66
9	Schadensregulierung	71
9.1	Konzept/Umsetzung	71
9.2	Ergebnisse/Erfahrungen	71
9.2.1	Beantragte Forderungen	72
9.2.2	Bewilligte/abgelehnte Forderungen	72
9.2.3	Kostenerstattungen nach Art der entstandenen Kosten	73
10	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	75
10.1	Das „Geschützte Marktsegment“ im Kontext der Berliner Wohnungsmarktentwicklung	75
10.2	Hohe Komplexität des „Geschützten Marktsegments“: zu viele Beteiligte – zu wenig Verantwortlichkeit	76
10.3	Das vereinbarte Kontingent: im Verhältnis zum Bedarf/seiner Nichterfüllung	78
10.4	Zielgruppen – über das „Geschützte Marktsegment“ mit Wohnraum versorgte Haushalte	80
10.5	Bedarfsgerechtigkeit der Wohnungsangebote im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“: Ausstattung und Lage	83
10.6	Wohnungssicherung/Entwicklung der Mietverhältnisse	85
10.7	Perspektive	89
11	Expertengespräche/-kontakte	93
12	Literatur	95



Verzeichnis von Tabellen und Anhang

Tabellen im Text

	Seite
<u>Kapitel 3</u>	
Tab. 3-1: Aufgaben und Beiträge der Kooperationspartner im „Geschützten Marktsegment“	6
Tab. 3-2: Stufen des Fachstellenkonzepts	9
Tab. 3-3: Wohnungsvermittlungen im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ an Klientinnen von „Donna Castella“ 1994 - 2003	12
Abb. 3-4: Kooperationsstruktur des „Geschützten Marktsegments“	13
<u>Kapitel 4</u>	
Tab. 4-1: Vertragliche Regelungen zur Eignung der im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ bereitzustellenden Wohnungen nach Haushaltsgröße	18
Tab. 4-2: Versorgte Haushalte nach Art der Berechtigung 1994 - 2003	20
Abb. 4-3: Versorgte Haushalte nach Art der Berechtigung 1994 - 2003	21
Tab. 4-4: Von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte (A-Berechtigte) nach den Gründen Wohnungsnotsituation vor Einzug 1995 - 2003	22
Tab. 4-5: Versorgte Haushalte nach Wohnberechtigung 1994 - 2003	23
Abb. 4-7: Versorgte Haushalte nach Haushaltsgröße 1994 - 2003	25
Abb. 4-8: Versorgte Haushalte nach Haushaltstyp 1994 - 2003	26
Tab. 4-9: Versorgte Haushalte nach Nationalität 1995 - 2003	27
Tab. 4-10: Versorgte Haushalte nach Betreuungsbedarf bei Einzug 1994 - 2003	28
<u>Kapitel 5</u>	
Tab. 5-1: Von den Wohnungsunternehmen angebotene und auf das vereinbarte Kontingent angerechnete Wohnungen mit und ohne Vermittlung 1994 - 2003	33
Abb. 5-2: Erfüllung des Kontingents/ Wohnungsvermittlungen	34
<u>Kapitel 6</u>	
Tab. 6-1: Vermittelte Wohnungen nach Heizungsart 1994 - 2003	38
Tab. 6-3: Ermittlung von Salden auf der Basis von 12 Bezirken (1994 - 2003)	42
Tab. 6-5: Ermittlung von Salden auf der Basis von 23 Bezirken (1994 - 2001)	44
Tab. 6-6: Herkunfts- und Zuzugsbezirke nach West/Ost bei Wohnungsvermittlungen über das „Geschützte Marktsegment“ 1994 – 2001	45
Tab. 6-7: West-/Ost- und Ost-/West-Mobilität im Zusammenhang mit Wohnungsvermittlungen im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ (1994 - 2001)	46
<u>Kapitel 7</u>	
Tab. 7-1: Vertragliche Regelungen zum Vermittlungsverfahren	50
<u>Kapitel 8</u>	
Tab. 8-1: Meldung und Verfahren bei Mietvertragsverletzungen gem. Kooperationsvertrag	56
Tab. 8-2: Mieter-Haushalte mit Problemmeldungen 1994 - 1999	59



	Seite
Tab. 8-4: Haushalte mit Problemmeldungen nach der Zahl der Problemmeldungen 1994 – 1999 (Einmalmeldungen/ wiederholte Meldung)	61
Tab. 8-5: Problemmeldungen nach Art des Problems 1994 - 1999	62
Tab. 8-6: Haushalte mit Problemmeldungen nach entstandenen Kosten 1994 - 1999	63
Tab. 8-8: Die Ergebnisse zu den Problemmeldungen 1994 - 1999 im Überblick	65
Tab. 8-9: Ambulante Betreuung nach den Leistungstypen WuW und BEW in Berlin 2001/2002	68
<u>Kapitel 10</u>	
Tab. 10-1: Bezirke („Zuzugsbezirke“) mit den häufigsten Wohnungsvermittlungen im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ 1994 – 2001 (auf der Basis von 23 Bezirken)	84

Tabellen in Anhang I

Kapitel 4

Tab. 4-6: Versorgte Haushalte nach Haushaltstyp 1994 - 2003

Kapitel 6

Tab. 6-2: Versorgte Haushalte nach Herkunfts- und Zuzugsbezirken 1994 - 2003 auf der Basis von 12 Bezirken
Tab. 6-4: Versorgte Haushalte nach Herkunfts- und Zuzugsbezirken auf der Basis von 23 Bezirken

Kapitel 8

Tab. 8-3: Haushalte mit Problemmeldungen nach der Dauer des Mietverhältnisses zum Zeitpunkt der ersten Problemmeldung 1994 – 1999
Tab. 8-7: Stand des Mietverhältnisses bei der letzten Problemmeldung nach Angaben des Wohnungsunternehmens 1994 - 1999

Kapitel 9

Tab. 9-1: Kostenerstattungen nach Beantragungen, Bewilligungen und Ablehnungen 1995 - 2003
--

Anhang II

Auswertung der Statistik zum „Geschützten Marktsegment“ in Neukölln für die Jahre 2002 und 2003



Verwendete Kürzel

1PHH	Einpersonenhaushalt
BBU	Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V.
D.C.	Donna Castella e. V. – Wohnungen für Frauen aus Gewaltsituationen
GM	„Geschütztes Marktsegment“
KV/GM	Kooperationsvertrag „Geschütztes Marktsegment“
KV/D	Kooperationsvertrag „Dringlichkeiten“
LAGeSo	Landesamt für Gesundheit und Soziales
M-Berechtigung	Marktsegment-Berechtigung
MPHH	Mehrpersonenhaushalt
WBS	Wohnberechtigungsschein
WE	Wohneinheit/Wohnung
WU	Wohnungsunternehmen
ZeKo	Zentrale Koordinierungsstelle des „Geschützten Marktsegments“





1 Ziel des Kooperationsvertrags „Geschütztes Marktsegment“

Ziel der beteiligten öffentlichen Hand und der Wohnungswirtschaft ist es, mit verbindlichen Regelungen für den Zugang und die Sicherung von Wohnraum für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen und Haushalte einen gemeinsamen Beitrag zu leisten zu einer dauerhaften Wohnungsversorgung eines besonders benachteiligten Personenkreises unter den Wohnungsnotfällen. Konzeptionell ist der Ansatz als eine ressort-, bezirks- und trägerübergreifende Lösungsstrategie zu verstehen, die sowohl den besonderen Unterstützungsbedarf der Zielgruppe beim Zugang zu Normalwohnraum und beim Erhalt der Wohnung als auch das Interesse der Wohnungsanbieter an Risikominderung im Blickfeld hat.

Im Obdachlosenplan 1995 sind als „Leitgedanken“ des „Geschützten Marktsegments“ aufgeführt:

- „... die Verhinderung weiterer Obdachlosigkeit,
- der Abbau der bestehenden Obdachlosigkeit,
- die Stärkung der bezirklichen Kompetenzen im Bereich der Wohnraumsicherung und Wohnungsversorgung und
- die Inanspruchnahme der Sozialverpflichtung der Wohnungsbaugesellschaften“ (10).

2 Entstehung und Entwicklung des Kooperationsvertrags „Geschütztes Marktsegment“

Der Entstehungshintergrund des Kooperationsvertrags „Geschütztes Marktsegment“ (KV/GM) reicht zurück bis in die 80er Jahre. Seit Mitte der 80er Jahre hatte das Land Berlin den Wohnungsunternehmen (WU) Wohnungen, an denen es kommunale Besetzungsrechte für Dringlichkeitsfälle nach § 4 Abs. 4 WoBindG hat, zur eigenverantwortlichen Belegung überlassen.¹ Als sich dann der Wohnungsmarkt Ende der 80er Jahre anspannte und die Wohnungsnotfälle nicht mehr untergebracht werden konnten, kam es **1989** zum Abschluss eines **Kooperationsvertrags** zwischen dem Land (vertreten durch den Bausenat) und den städtischen Wohnungsunternehmen. In diesem Vertrag stellte das Land die Besetzungsrechtswohnungen zwar weiterhin frei, verlangte im Gegenzug aber die Unterbringung von 3.500 Dringlichkeitsfällen² jährlich im Bestand der Wohnungsunternehmen (dieser Vertrag wird im Folgenden „Kooperationsvertrag Dringlichkeiten“ – KV/D genannt). Dabei wurde es den WU überlassen, welche Wohnungen (WE) aus ihrem Bestand – gebundene oder ungebundene - sie zur Verfügung stellten.

Aber auch im Rahmen dieses Kooperationsvertrages gelang die Unterbringung von besonders dringenden Fällen nur unzureichend, da wohnungslose Bewerber und Bewerberinnen zu wenig Berücksichtigung fanden („Den WU sind einige Dringlichkeiten lieber“; Expertenge-

¹ Für Fiedler/DEGEWO (1998) ist die eigenverantwortliche Wohnungsbelegung ein wichtiges Element einer „qualitativ bestimmten Belegungspolitik“, deren Vorteile gegenüber einer „quantitativ“ bestimmten Belegungspolitik er hervorhebt (vor allem mehr Spielräume für eine sozialverträgliche Vermietung).

² Zur Abgrenzung von Wohnberechtigten mit einem anerkannt dringenden Wohnbedarf s. die „Berechtigungsgruppenregelung“ in den Berliner „Ausführungsvorschriften zum WoBindG“ von 1985 mit einer Neufassung vom 07.03.1990, die nach Auskunft der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (Stand: 12/03) noch immer angewendet wird.



sprache¹). Weil die Zahl der wohnungslos gemeldeten Personen weiter zunahm (von 5.577 im Jahre 1988 auf 11.603 im Jahre 1993, dem höchsten Stand im Zeitraum 1988 – 2003), wurde eine gesonderte Vereinbarungen zur Unterbringung von Personen/Haushalten, die von Wohnungslosigkeit bedroht bzw. betroffen sind, für notwendig gehalten².

- Als Vorläufer des Kooperationsvertrags „Geschütztes Marktsegment“ wurde **1990** der „**Feuerwehrfonds**“ eingerichtet. Er verpflichtete die Wohnungsunternehmen, im Rahmen des bestehenden „Kooperationsvertrags Dringlichkeiten“ jährlich 300 Wohneinheiten für die Klientel freier Träger bereit zu stellen. Die Wohnraumversorgung wurde an eine Betreuungsverpflichtung durch die freien Träger geknüpft und zum Ausgleich von Vermögensschäden wurden Bürgschaftsmittel bereitgestellt. Über den „Feuerwehrfonds“ konnten in den Jahren 1990 - 1993 insgesamt 853 Haushalte mit Wohnraum versorgt werden (Erfahrungsbericht 1994, 22). Das vereinbarte Kontingent erwies sich allerdings als unzureichend (Nachfrageüberhang).
- Am **01.11.1993** löste der **Kooperationsvertrag „Geschütztes Marktsegment“** (KV/GM) den Feuerwehrfonds ab. Das auf der Grundlage der Städtetagsempfehlungen entwickelte „Berliner Modell zur Wohnungsversorgung für Bürgerinnen und Bürger, die von Obdachlosigkeit bedroht oder betroffen sind“³ oder auch „Modell zur gezielten Wohnungsbeschaffung für die am Wohnungsmarkt besonders benachteiligten wohnungslosen Menschen“ (ebd., 4) basierte auf Kooperationsverträgen von Sozialsenat (verantwortlich für die Durchführung) und dem für den Bereich Wohnen zuständigen Senat (verantwortlich für die Berechnung der auf die einzelnen WU entfallenden Kontingente) mit 19 kommunalen WU⁴ (Einzelverträge). Die Bezirke wurden durch Vereinbarungen mit dem Sozialsenat in die Kooperation eingebunden. Nach diesem Vertrag sollten die WU jährlich insgesamt 2000 Wohneinheiten zur Belegung zur Verfügung stellen. Die tatsächliche Wohnraumvermittlung auf der Basis des Vertrags begann Anfang 1994. Da bei der Umsetzung des KV/GM eine Reihe von Problemen aufgetreten waren, erfolgte nach einigen Jahren die Neuverhandlung des Vertrages.
- Am **01.01.2000** trat der am 30.06.2000 geschlossene, neu verhandelte Kooperationsvertrag „Geschütztes Marktsegment“ rückwirkend in Kraft. Er ersetzte die Einzelverträge durch einen mit allen Kooperationspartnern gemeinsam geschlossenen Vertrag, in den auch die Bezirke einbezogen waren. Das jährlich bereit zu stellende Kontingent an Wohnungen wurde abgesenkt auf 1.350 Wohnung. Auf Drängen der WU hin wurden die anhand einer Prognose zu ermittelnde „Wohnfähigkeit“ der künftigen Mieter als Zugangsvoraussetzung für die Vermittlung einer WE über das GM sowie eine Verpflichtung der Bezirke zur Betreuung bei Bedarf eingeführt.
- Aktuell wurde das Instrument erneut aufgrund der zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen und veränderter Bedingungen weiterentwickelt. Die geänderte Fassung des KV/GM trat zum **01.11.2003** in Kraft. Das jährliche Kontingent von 1.350 WE ist unverändert geblieben.

Der „**Kooperationsvertrag Dringlichkeiten**“, der durch eine „Zusatzvereinbarung“ zum 01.01.1991 auf Unternehmen mit Wohnungsbeständen im Ostteil der Stadt erweitert wurde, besteht neben dem KV/GM weiter fort. Da die WU die vorgegebene Anzahl von Dringlich-

¹ Mit diesem Hinweis werden Zitate aus den Expertengesprächen kenntlich gemacht (s. die Auflistung der befragten ExpertInnen unter Kapitel 11).

² Die nachfolgenden Ausführungen zur Entwicklung des „Geschützten Marktsegments“ stützen sich auf Informationen aus den durchgeführten Expertengesprächen und auf die genannten Quellen (s. Kapitel 12).

³ So der Titel des Erfahrungsberichts über das erste Programmjahr 1994 (Erfahrungsbericht 1994). Seitdem wurden keine weiteren Erfahrungsberichte angefertigt. Für die Zwecke dieser Untersuchung konnte deshalb weder auf zusammenfassende Darstellungen des weiteren Programmverlaufs noch auf statistische Auswertungen zum Ergebnis des Programms für die gesamte Programmlaufzeit zurückgegriffen werden.

⁴ Ehemals gemeinnützige WU, deren Stimmanteile mindestens zu 51 vH in städtischem Besitz sind (Erfahrungsbericht 1994, 7).



keitsfällen nicht unterbrachten – was Fiedler (1998, 98) zurückführt auf die niedrige Fluktuation im Bestand der WU –, wurde der KV/D im Jahre 1995 (nun als gemeinsamer Vertrag für die WU mit Wohnungsbeständen im West- und im Ostteil der Stadt) dahingehend geändert, dass die Verpflichtung angebunden wurde an die Anzahl der bezugsfertig bzw. frei werden den WE. Demnach sollen die zur Erst- und Wiedervermietung kommenden WE zu einem Drittel an Wohnungssuchende mit anerkannt dringendem Wohnungsbedarf vergeben werden; weiterhin sollen nach Möglichkeit („... die WU streben zudem an ...“) 50 vH der Wohnungssuchenden mit anerkannt dringendem Wohnungsbedarf von den kommunalen WU mit Wohnraum versorgt werden. Im Zuge dieser Neufassung wurde auch bestimmt, dass WE, die im Rahmen des KV/GM vermittelt werden, nun auch „als Teil der Versorgungsverpflichtung“ nach dem KV/D gelten, d. h. auf die daraus für die WU erwachsenden Verpflichtungen angerechnet werden – was in den Vorläufer-Verträgen ausgeschlossen war.

Da sich der Berliner Wohnungsmarkt in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zunehmend entspannte, wurden die kooperationsvertraglichen Vereinbarungen in den darauf folgenden Jahren in „Zusatzvereinbarungen“ aufgelockert, vor allem mit dem Ziel, eine „ausgewogene soziale Durchmischung der Bevölkerung in den Wohngebieten zu fördern“. Da als Folge der Freistellungen zahlreiche gebundene WE nun auch ohne Wohnberechtigungsschein (WBS) angemietet werden können, ging die Zahl der erteilten Berechtigungen von 1996 (109.399 erteilte WBS) bis 2002 um mehr als die Hälfte zurück (48.116). Diese Entwicklung betrifft auch die erteilten WBS mit Dringlichkeit: sie gingen zwischen 1996 (23.277) und 2002 (8.377) noch stärker – auf ein knappes Drittel – zurück, wobei sich der Rückgang zwischen 2000 und 2002 aber verlangsamte¹ (die statistischen Angaben in diesem und dem nachfolgenden Abschnitt sind entnommen den von der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Investitionsbank Berlin herausgegebenen Schriften: Der Berliner Wohnungsmarkt 1991 - 2000, S. 68 f.; Der Berliner Wohnungsmarkt 2003, S. 30 f.). Diese Entwicklung hat zur Folge, dass die statistischen Angaben zur Zahl der registrierten Wohnungssuchenden nur sehr bedingt Rückschlüsse auf die tatsächliche Nachfrage zulassen. Bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wird davon ausgegangen, „dass sich der Sockel der Dringlichkeitsfälle nicht verändert hat“.

Lt. Wohnungsmarktbericht 1991 - 2000 konnten über den KV/D im Zeitraum 1991 - 1999 jährlich 7000 bis 9.000 WBS-Inhaber mit Dringlichkeit versorgt werden, wobei der Anteil der Versorgung zwischen 30 vH und 40 vH lag. Die neueren Ergebnisse des Wohnungsmarktberichts 2003 zeigen, dass die Versorgungsquote (= Versorgung der Dringlichkeitsfälle im gebundenen Bestand) im Zeitraum 2000 - 2002 rückläufig war: sie sank von 35,5 vH auf 31,6 bzw. 31,5 in den Jahren 2000 und 2002. Nach Einschätzung der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung wird das Hauptziel des KV/D, ein Drittel der freiwerdenden bzw. zur Neubelegung anstehenden WE mit Dringlichkeitsfällen zu belegen, „bei weitem nicht erfüllt“. „Nahezu erreicht“ wurde aber das Ziel des KV/D, 50 vH der Wohnungssuchenden mit anerkannt dringendem Wohnungsbedarf mit Wohnraum zu versorgen.

Was das Verhältnis zwischen dem KV/D und dem KV/GM betrifft, so ist die Zielgruppe des KV/GM enger gefasst (von Wohnungslosigkeit unmittelbar bedrohte bzw. bereits betroffene Personen/Haushalte; s. dazu im einzelnen Kapitel 4): Eine Berechtigung für das „Geschützte Marktsegment“ wird nur erteilt, wenn alle anderen Möglichkeiten der Wohnungsversorgung – insbesondere auch über den KV/D – ausgeschöpft sind. Trotzdem kann es nach Aussagen

¹ Eine Aufschlüsselung der Dringlichkeitsfälle nach Berechtigungsgruppen liegt nicht vor.



der befragten ExpertInnen zu Abgrenzungsproblemen insbesondere beim Personenkreis kommen, der von Wohnungslosigkeit unmittelbar bedroht ist.



3 Rahmenbedingungen der Kooperation und Erfahrungen bei der Zusammenarbeit – Vorgehen bei der Untersuchung der Versorgungswirkungen des „Geschützten Marktsegments“

3.1 Vertragsgestaltung und Kooperationspartner

3.1.1 Vertragsgestaltung und Aufgabenverteilung

Der Vertrag wurde abgeschlossen zwischen

- allen **Bezirksämtern**, vertreten durch die für das Sozialwesen zuständigen Stadträte
– bis zur Bezirksreform, die zum 01.01.2001 in Kraft trat, gab es 23 Bezirke, seitdem gibt es noch 12 Bezirke;
- der Mehrzahl der **kommunalen Wohnungsunternehmen**
– zunächst 19, darunter 8 westliche und 11 östliche; durch Fusionen und Privatisierung verringerte sich die Zahl der beteiligten WU bis zum KV/GM 2000 auf 16 und bis zum KV/GM 2003 weiter auf 14;
- dem **Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo)**, einer der Senatsverwaltung für Soziales nachgeordneten Behörde.

Der Kooperationsvertrag hat einen **hohen Regulierungsgrad**, da er in einer Reihe von Paragraphen mit zahlreichen Unterpunkten die Verpflichtungen der Kooperationspartner im Einzelnen festlegt und überdies in der Anlage eine Reihe von Formblättern enthält, die bei der Abwicklung benutzt werden sollen. – Nach Ansicht der befragten ExpertInnen hat sich der hohe Regulierungsgrad bewährt – er schafft Klarheit über die Rechte und Pflichten der Kooperationspartner (s. dazu unten), zumal der Vertrag permanent weiterentwickelt wird. („Das, was wir jetzt vertraglich vorliegen haben, ist das Ergebnis langjähriger Erfahrungen mit dem „Geschützten Marktsegment“; Expertengespräche.)

Wie beim KV/GM 2000 beträgt auch die Laufzeit des KV/GM 2003 drei Jahre. Sofern die Mehrheit der Bezirke und der Wohnungsunternehmen sowie das LAGeSo nicht fristgemäß kündigen, verlängert sich der Vertrag jeweils um zwei Jahre. Wenn einzelne Bezirke oder einzelne WU kündigen, dann besteht der Vertrag weiter fort; ggf. wird eine Vertragsanpassung notwendig. – Bisher ist erst ein WU im Zusammenhang mit der Privatisierung des Unternehmens aus dem Vertrag ausgeschieden. Nachdem das betreffende WU 1999 verkauft worden war, musste der neue Eigentümer zwar die seinerzeit bestehenden Verträge – so auch den KV/GM – mit übernehmen, konnte aber aus dem Vertrag „aussteigen“, als es zum 01.11.2003 zu einer Neufassung des KV/GM und nicht nur zu einer Vertragsänderung kam.

Der Vertrag sieht **keine Sanktionsmöglichkeiten** vor für den Fall, dass die Vertragspartner sich nicht an die Vereinbarungen halten. – In der daraus folgenden Unverbindlichkeit des Vertrags sehen die befragten ExpertInnen ein grundsätzliches Manko („Es gibt überhaupt keine Verantwortlichkeit“. „Niemand kann niemandem etwas anordnen“). So hat es – aus der Sicht der Wohnungswirtschaft – keine Folgen, wenn bei ihr der Eindruck entsteht, dass in



manchen Bezirken die Marktsegmentberechtigung nicht zuverlässig festgestellt wird und dass nicht im ausreichenden Maße für Betreuung gesorgt wird (s. dazu Punkt 8). Und es hat – aus der Sicht der übrigen befragten Beteiligten – keine Folgen, wenn das Kontingent nicht erfüllt wird (s. dazu Punkt 5; „Der KV basiert im Grunde genommen auf ‚gutem Willen‘. Wenn die WU sagen: Wir haben nicht so viele WE, mehr können wir Euch nicht bieten, dann hat das keine Konsequenzen – man kann nicht darauf dringen, dass die Sachen kommen!“ „Wenn es keine Wohnungen gibt, dann gibt es eben keine Wohnungen – Punkt“). Da die Einführung sanktionierender Elemente aber kaum vorstellbar sei, könne die Kooperation letztlich wohl nur durch eine Förderung der Motivation der Beteiligten, auf der die Kooperation entscheidend basiere, und/oder mit politischem Druck verbessert werden. - Da die Nichteinhaltung der vertraglichen Vereinbarungen das Instrument schwächt, sollte sie nicht folgenlos bleiben. Eine Verbesserung der Situation müsste zwar vorrangig an einer gründlichen Ursachenforschung und einer Förderung der Motivation der Beteiligten ansetzen, auf der die Kooperation entscheidend basiert - was wiederum ohne ein starkes politisches Interesse am Erfolg der kooperativen Anstrengungen kaum denkbar ist. Dennoch sollte die Einführung von Regularien und ggf. Sanktionen für den Fall von (wiederholter) Nichteinhaltung der Vereinbarungen durchaus in Betracht gezogen werden (s. dazu auch Abschnitt 10.2).

Die **Aufgaben und Beiträge der Kooperationspartner** sind in der folgenden Übersicht dargestellt (zu den Aufgaben im Einzelnen s. die nachfolgenden Kapitel 4 bis 9).

Tab. 3-1: Aufgaben und Beiträge der Kooperationspartner im „Geschützten Marktsegment“

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



3.1.2 Zentrale Koordinierungsstelle bei der Senatsverwaltung

Für die Abwicklung des GM wurde insbesondere auf Wunsch der Wohnungswirtschaft eigens eine beim Landesamt für Gesundheit und Soziales (LAGeSo) angesiedelte Organisationseinheit eingerichtet, die als Mittlerin zwischen WU und Bezirken fungiert („Clearingstelle“) und übergeordnete Aufgaben übernimmt: die Zentrale Koordinierungsstelle (ZeKo). Die ZeKo ist personell mit drei Stellen ausgestattet. – Aus der Sicht der befragten ExpertInnen hat sich die Einrichtung dieser vermittelnden Institution bewährt.

3.1.3 Wohnungsunternehmen

Die beteiligten Wohnungsunternehmen richteten sich bei Einführung des GM auf die neue Aufgabe ein, indem sie jeweils für die Koordination einen Ansprechpartner/eine Ansprechpartnerin verbindlich benannten, der/die innerhalb der Unternehmensspitze angesiedelt ist. In der täglichen Arbeit haben die Mitarbeiterinnen der ZeKo aber mit einer Vielzahl von WohnungsverwalterInnen in den regionalen Geschäftsstellen zu tun. Dabei machen sie immer wieder die Erfahrung, dass die Vermietungsabteilungen mancher WU auch nach zehn Jahren Laufzeit des „Geschützten Marktsegments“ (noch immer) nicht genügend über das Programm Bescheid wissen, da die relevanten Informationen von den höheren Ebenen im Unternehmen nicht bis zu den „unteren“ Ebenen gelangen.¹ Die Kenntnis über die vertraglichen Vereinbarungen und Absprachen im Steuerungsausschuss (s. dazu Abschnitt 3.2) ist aber notwendig, damit die WU ihren Verpflichtungen nachkommen und ihre vertraglich vereinbarten Rechte (wie z. B. Schadensregulierung) in Anspruch nehmen können. Die Unkenntnis in etlichen Vermietungsabteilungen ist nach Angaben in den Expertengesprächen auch darauf zurückzuführen, dass bei großen WU Wohnungsvermittlungen im Rahmen des GM nur einen minimalen Anteil am gesamten Vermietungsgeschäft ausmachen. Ganz offensichtlich werden die Marktsegmentmieter auch nicht in allen Mieterdateien der WU als solche gekennzeichnet. Die ZeKo bemüht sich seit Jahren intensiv um die Bekanntmachung des GM durch Informationskampagnen (z. B. Versand von Infoblättern seinerzeit bei Änderung des Vertrags zum 01.01.2000), Besuche bei den WU² und Informationsvermittlung im Zusammenhang mit dem Tagesgeschäft. Da es häufig zu Personalwechseln in den Vermietungsabteilungen komme, sei ihre Aufklärungsarbeit aber in gewisser Weise „ein Fass ohne Boden“.

Aus Sicht der ZeKo erweist es sich als hilfreich, wenn die kooperierenden WU auf der „Arbeitsebene“ einen Ansprechpartner für die ZeKo abstellen, der dann den Kontakt zu den regionalen Geschäftsstellen herstellt – was einige wenige WU gemacht haben. Verständlicherweise können nur die MitarbeiterInnen der regionalen Geschäftsstellen mit ihren Vor-Ort-Kenntnissen diejenigen Vermietungen vornehmen, bei denen ausdrücklich Gesichtspunkte der „sozialen Durchmischung“ berücksichtigt werden sollen – und dazu gehören auch Vermittlungen über das „Geschützten Marktsegment“ (s. dazu Kapitel 6).

Den in den Steuerungsausschuss delegierten Vertretern der Wohnungswirtschaft sind die unternehmensinternen Informationsübermittlungsprobleme bekannt; sie halten die am GM

¹ Beispiel: Es wurde bereits wiederholt klargestellt, dass eine Schufa-Eintragung eines über das GM vorgeschlagenen Bewerber-Haushalts kein Ablehnungsgrund sein darf, sonst würde das ganze Programm obsolet. Dennoch kommt es immer wieder vor, dass GM-BewerberInnen mit dieser Begründung abgelehnt werden.

² Wenn es sich um große WU mit zahlreichen Geschäftsstellen handelt – so hat das bislang größte städtische WU, die inzwischen privatisierte Gemeinnützige Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft Berlin mbH (GSW), beispielsweise 31 Geschäftsstellen -, können an diesen Informationsveranstaltungen allenfalls die Geschäftsstellenleiter teilnehmen.



beteiligten WU an, ihre Geschäftsstellen ausreichend zu informieren. Um die Situation zu verbessern, wird in einzelnen WU die Erfüllung des GM-Kontingents – zusammen mit anderen unternehmerischen Zielen – in die Zielvereinbarungen mit den Geschäftsstellenleitern aufgenommen (das auf die am KV/GM beteiligten WU jeweils entfallende Kontingent wird auf deren einzelne Geschäftsstellen verteilt). Die Erfüllung der Ziele bestimmt in diesen Fällen die Höhe des variablen Gehalts mit.

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

3.1.4 Bezirksämter

Den Bezirksämtern, denen die Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit primär obliegt¹, wurde bei Einführung des GM von Senatsseite empfohlen, alle beteiligten Arbeitsgebiete im Sinne des Fachstellenkonzepts der Städtetagsempfehlungen von 1987 in einer Organisationseinheit zu bündeln (Obdachlosenplan 1995, 10). Dies wurde nicht nur als Voraussetzung für die Umsetzung des GM angesehen, sondern auch generell als Voraussetzung für ein effektives und effizientes Vorgehen bei der Wohnungssicherung und bei der Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen.

Aus den Stellungnahmen zu ihrer jeweiligen Obdachlosenhilfe, um die die BezirksstadträtInnen seinerzeit vom Senat gebeten worden waren (vorgegebene Themen: Verhinderung von Obdachlosigkeit, bezirkliche Projekte, Weiterentwicklung der Obdachlosenarbeit – abgedruckt in der Anlage zum Obdachlosenplan 1995, 17 ff.) geht hervor, dass die Bezirke unterschiedlich auf die Empfehlung reagierten: Während einige Bezirksämter das Konzept positiv bewerteten und aufzeigten, dass sie mit der Umsetzung bereits begonnen hatten, äußerten sich andere Bezirksämter skeptisch zum Fachstellenkonzept oder bezogen gar keine Position. – Eine bezirksübergreifende aktuelle Übersicht darüber, inwieweit und auf welche Weise das Fachstellenkonzept in den Bezirken zwischenzeitlich umgesetzt wurde, liegt bei der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz nicht vor. In den Expertengesprächen war aber zu erfahren, dass ganz überwiegend „kleine Lösungen“ gewählt wurden, die Annäherungen an das Konzept der Zentralen Fachstelle des Städtetags darstellen, d. h. gemäß der nachfolgenden Übersicht „Koordinierungsstellen“ und „Fachdienste“. Aktuell geben Expertenkreise in Berlin die Einschätzung, dass das Fachstellenkonzept nicht ausreichend umgesetzt ist. Es sei zwar nicht ausschließlich die „klassische“ Form erforderlich, aber Zuständigkeiten seien transparent zu gestalten und Verantwortlichkeiten müssten gebündelt werden – was offensichtlich noch längst nicht in allen Bezirken der Fall ist.

¹ „Hauptakteure in der Wohnungslosenhilfe sind die Bezirksämter von Berlin. Sie haben die Unterbringungsverpflichtung als Ordnungsbehörden im Falle von Wohnungslosigkeit und sind für alle Einzelangelegenheiten der Sozialhilfe eigenverantwortlich zuständig“ (Leitlinien 1999, 4).



Tab. 3-2: Stufen des Fachstellenkonzepts

Typ	Charakteristika
Basiskonzept: Zentrale Fachstelle (politisches Rahmenkonzept des DST/organisatorische Empfehlungen der KGSt)	<ul style="list-style-type: none"> • Relativ vollständige Bündelung der zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik erforderlichen Leistungen, Kompetenzen und Ressourcen • Zusammenführung aller Hilfsmöglichkeiten zur Bekämpfung der Wohnungsnotfallproblematik in einer Organisationseinheit (Amt oder Sachgebiet) • Alleinige und abschließende Entscheidungskompetenz • Integration präventiver und reintegrativer Hilfen • Eine Leitungsverantwortung
Fachdienst	<ul style="list-style-type: none"> • Teilweise Bündelung von Aufgabenwahrnehmung und Zuständigkeiten, z. B. nur der sozialpolitischen und ordnungsbehördlichen, nicht aber der wohnungspolitischen Kompetenzen • Häufig umfassende Beratungsangebote, aber nur partielle Entscheidungsmöglichkeiten bei den hoheitlichen Aufgaben • Häufig Konzentration auf eine oder mehrere Problemstellungen innerhalb der Wohnungsnotfallproblematik
Koordinierungsstelle	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgaben verbleiben in den „Herkunftsämtern“ • Zentraler Ansprechpartner für Wohnungsnotfälle • Verwaltungs- und trägerübergreifende Stelle; häufig als Arbeitskreis organisiert
MASSKS/NRW: Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse. Ein Praxisleitfaden für Kommunen, Köln 1999, S.13	

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

Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, die die Fachaufsicht für das GM hat, hat keinen Überblick darüber, wie das GM in den Bezirken im Einzelnen organisatorisch umgesetzt wird (Organisation und Abwicklung von Wohnungsvermittlungen und Problemmeldungen). Zu erfahren war in den Expertengesprächen, dass dem GM in den einzelnen Bezirken ein unterschiedliches Gewicht beigemessen wird, was vermutlich darauf zurückzuführen ist, dass die Sozialen Wohnhilfen personell sehr unterschiedlich ausgestattet sind. Folge davon ist, dass es bei der Umsetzung des „Geschützten Marktsegments“ keine einheitlichen Strukturen gibt, sondern – zu vermuten ist: in Abhängigkeit von der finanziellen Ausstattung und/oder vom jeweils realisierten Fachstellenkonzept – unterschiedliche Modelle des Verfahrensablaufs: teils wurden für die begleitenden Hilfen, die nach Problemmeldungen der WU über Mietverhältnisse von GM-Mietern einsetzen, eigene „Sonderbereiche“ eingerichtet, die speziell für GM-Mieter zuständig sind, teils sind die Hilfen für GM-Mieter in die reguläre Wohnungsnotfallarbeit eingebunden nach dem Motto „Wohnungsnotfall ist Wohnungsnotfall“ (z. B. in Neukölln; s. dazu auch Kapitel 8). Allgemein gelte: „Zwölf Bezirke, zwölf unterschiedliche Auffassungen!“ (Expertengespräche).

3.1.5 Freie Träger

Freie Träger sind zwar nicht als Vertragspartner einbezogen. Im Vertrag wird aber ausdrücklich bestimmt, dass die Klientel freier Träger „angemessen“ bei der Wohnungsvergabe zu berücksichtigen sei. Außerdem übertragen die Bezirke den freien Trägern im größeren Umfang die Betreuung von GM-Mietern (s. Kapitel 8).



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

Mit der Mitte der 90er Jahre einsetzenden Entspannung des Wohnungsmarkts verbesserten sich die Möglichkeiten für freie Träger, Wohnraum für ihre Klientel außerhalb des GM zu akquirieren. In den Expertengesprächen wurde die Einschätzung gegeben, „dass die freien Träger das GM insgesamt wenig beansprucht haben – das Verfahren ist ihnen zu bürokratisch“, u. a. auch deshalb, weil die WU zu hohe Forderungen stellen (Schufa-Auskunft¹, Kautions). Da zudem – gemessen am Bedarf – viel zu wenige WE aus dem GM zur Verfügung stehen („fast immer nix!“), wenden sich die freien Träger bei der Wohnraumakquise meist direkt an potentielle Vermieter, wobei sie die besten Erfahrungen mit privaten Vermietern und allenfalls noch mit kleinen WU machen. („Wir sind auf die GM-Wohnungen nicht mehr so angewiesen. Wenn die KlientInnen im Betreuten Einzelwohnen sind, bekommen wir für die relativ gut eine Wohnung, das war vor zehn Jahren undenkbar!“; Expertengespräche). Von Vorteil erweist es sich, dass sie nachgehende Betreuung für ihre Klientel zusichern können, so dass sich aufgrund positiv verlaufender Mietverhältnisse z. T. eine gute informelle Kooperation mit einigen Vermietern ergibt. – Aus Tab. 4-4 in Abschnitt 4.2.1 geht hervor, dass es sich im Zeitraum 1995 – 2003 bei den über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalte bis zu einem Fünftel um Klienten und Klientinnen freier Träger handelte (gemeint sind die Personen/Haushalte, die im Anschluss an eine Entlassung aus einer Einrichtung der Wohnungslosen- bzw. Jugendhilfe oder aus Haft oder nach der Beendigung des Aufenthaltes in einem Frauenhaus eine Wohnung über das GM erhielten).

Einzig für **Frauen aus Gewaltsituationen** gelang es nach intensiven Verhandlungen zwischen der Senatsverwaltung für Soziales bzw. der ZeKo und den Projekten aus dem Anti-Gewalt-Bereich (Frauenhäuser, Zufluchtwohnungen, Frauenberatungsstellen) zum KV/GM 1993, einen besonderen Zugang zu vereinbaren. Die Projekte hatten den Zugang ihrer Klientinnen – alleinstehende und alleinerziehende Frauen aus Gewaltsituationen² – über die bezirklichen Wohnraumvergabestellen zum einen aus Sicherheitsgründen abgelehnt. Argumentiert wurde, eine Vergabe der WE über die Bezirke könne der „besonderen Bedrohungssituation der Frauen nicht gerecht werden“ wegen der damit verbundenen Streuung der Daten der Frauen und der Streuung der geheimen Zufluchtsadressen in alle Bezirke. Befürchtet wurde außerdem eine unterschiedliche Handhabung der Wohnungsvergabe in den Bezirken mit der Folge, dass nicht überall die besonderen Ausschlusskriterien, die Frauen aus Sicherheitsgründen an Wohnungen haben, anerkannt worden wären (z. B. keine Erdgeschosswohnungen, nur bestimmte in Frage kommende Bezirke). Zum anderen wurde als Begründung für die Notwendigkeit der Einrichtung eines „separaten Wohnungspools“ angeführt, dass häusliche Gewalt kein individuelles, sondern ein gesellschaftliches Problem darstelle und dass es deshalb den von Gewalt betroffenen Frauen nicht zuzumu-

¹ Obwohl die Vertragspartner – wie bereits erwähnt (s. Abschnitt 3.1.3) - überein gekommen sind, dass eine Schufa-Eintragung eines über das GM vorgeschlagenen Bewerber-Haushalts kein Ablehnungsgrund sein darf.

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



ten sei, wiederholt bei den Bezirksämtern ihre persönliche Geschichte und Entwicklung darlegen zu müssen, um die M-Berechtigung zu erhalten.¹

Gefordert wurde deshalb für die Wohnungsvergabe an Klientinnen: „hoher Datenschutz durch zentrale Koordinierung und wenig beteiligte Personen“. Da der „Probelauf“ einer zentralen Vergabe über die ZeKo im Frühjahr 1994 zwar erfolgreich verlaufen war, die zentrale Vergabe wegen Personalmangel bei der ZeKo aber nicht fortgesetzt werden konnte, wurde in 04/1995 der Verein „**Donna Castella e. V. – Wohnungen für Frauen aus Gewaltsituationen**“ (D. C.) gegründet. Ausschließlicher Zweck des Vereins, in dem alle Projekte aus dem Anti-Gewalt-Bereich mitarbeiten,² ist gem. Vereinssatzung die „Förderung der Wohnungsvergabe an Frauen aus Gewaltsituationen“, wobei der „Aufbau eines Projektes zur Koordinierung der Wohnungsvergabe aus dem Bestand des Geschützten Marktsegments an Frauen aus Gewaltsituationen“ als eine der Aufgaben ausdrücklich aufgeführt ist. Der Verein nahm zum 01.08.1995 seine Vermittlungstätigkeit auf. Finanziert wurde die halbe Stelle des Vereins anfangs von der Senatsverwaltung für Soziales, ab 01.08.1996 übernahm die Liga der Wohlfahrtsverbände die Finanzierung der Personalkosten. Für die laufenden Sachkosten kommt die Senatsverwaltung für Arbeit, Bildung und Frauen auf, die auch die Kosten für die Grundausstattung des Büros übernahm.

Vermittelt werden vorwiegend WE, die dem Verein aus dem „Geschützten Marktsegment“ angeboten werden; in einem geringeren Umfang werden auch anderweitig WE akquiriert – insbesondere dann, wenn besondere Nachfragen über die Angebote der ZeKo nicht bedient werden können. Der Anteil von D. C. am insgesamt vertraglich vereinbarten Kontingent wird analog der „Bezirksquote“ ermittelt (s. Abschnitt 7.1).

Vertraglich vereinbart wurde die Zusammenarbeit zwischen Donna Castella und dem LaGeSo (ZeKo) erst im Zusammenhang mit der Änderung des Kooperationsvertrags „Geschütztes Marktsegment“ zum 01.01.2000 – bis dahin war die Zusammenarbeit ganz offensichtlich nur über Absprachen geregelt. In einer Zusatzvereinbarung zum KV/GM 2000 zwischen dem LaGeSo und dem Verein Donna Castella e. V. wurde festgelegt, dass Frauen aus häuslichen Gewaltsituationen zum zugangsberechtigten Personenkreis gehören (A-Berechtigung; s. Punkt 4), dass Zugang und Auswahl der Bewerberinnen zum GM ausschließlich von D. C. organisiert werden (analog den bezirklichen Vergabestellen), dass D. C. als Ansprechpartnerin für die WU bei Problemen in den Mietverhältnissen fungieren soll und dass D. C. in diesen Fällen auch für Beratung und Betreuung zuständig ist. Zur Absicherung der Vermieter Risiken wurde eine pauschale Summe zur Verfügung gestellt.

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

¹ Zur Entstehungsgeschichte von Donna Castella und den Erfahrungen in den ersten beiden Jahre nach Aufnahme der Vermittlungstätigkeit (08/1995 – ca. 08/1997) s. die von Donna Castella angefertigte „Projektbeschreibung“ (ohne Jahr, ohne Seitenzahlen).

² 1997 waren es 21 Projekte (s. „Projektbeschreibung“).



Insgesamt wurden in der 10jährigen Programmlaufzeit 283 Wohnungen im Rahmen des GM an KlientInnen von D.C. vermittelt, das sind 3,0 vH aller insgesamt über das GM vermittelten Wohnungen.

Tab. 3-3: Wohnungsvermittlungen im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ an Klientinnen von „Donna Castella“ 1994 - 2003

Jahr	Zahl der Vermittlungen
1994 ^{/1/}	0
1995 ^{/1/}	33
1996	63
1997	39
1998	31
1999	8
2000	7
2001	20
2002	40
2003	42
Summe:	283

/1/ Der Verein „Donna Castella“ wurde in 04/1995 gegründet und nahm zum 01.08.1995 seine Vermittlungstätigkeit auf.

3.1.6 Private Wohnungswirtschaft

Die private Wohnungswirtschaft, die sich mit ihrem sozialen Wohnungsbestand am Feuerwehrfonds beteiligt hatte, lehnte beim GM eine vertraglich verpflichtende Mitarbeit ab.

Die ZeKo hat Kontakt aufgenommen zu den 26 freien WU, die Wohnungsbestände in Berlin haben, um sie für eine Mitarbeit im Rahmen des KV/GM zu gewinnen. Von diesen haben bislang aber nur wenige WU Bereitschaft signalisiert, der ZeKo verbindlich Wohnungen anzubieten. Dennoch gibt es einige private Vermieter, die der ZeKo Wohnungen zur Belegung mit Segment-Berechtigten anbieten, wenn sie anderweitig Vermietungsprobleme haben. Während Angebote privater Vermieter in früheren Jahren beschränkt waren auf Einzelfälle, belaufen sich die Wohnungsangebote von dieser Seite seit 2002 auf ca. 15 - 20 WE jährlich. Häufig liegen die Mieten der angebotenen WE aber über der Mietobergrenze für Sozialhilfeempfänger. Gelegentlich sind die privaten Vermieter aber auch bereit, die Miete zu senken. Da die privaten WU nicht in die vertraglichen Regelungen eingebunden sind, kann bei den vermittelten Wohnungen aus deren Bestand keine Schadensregulierung erfolgen, falls es zu Problemen in den Mietverhältnissen kommt.

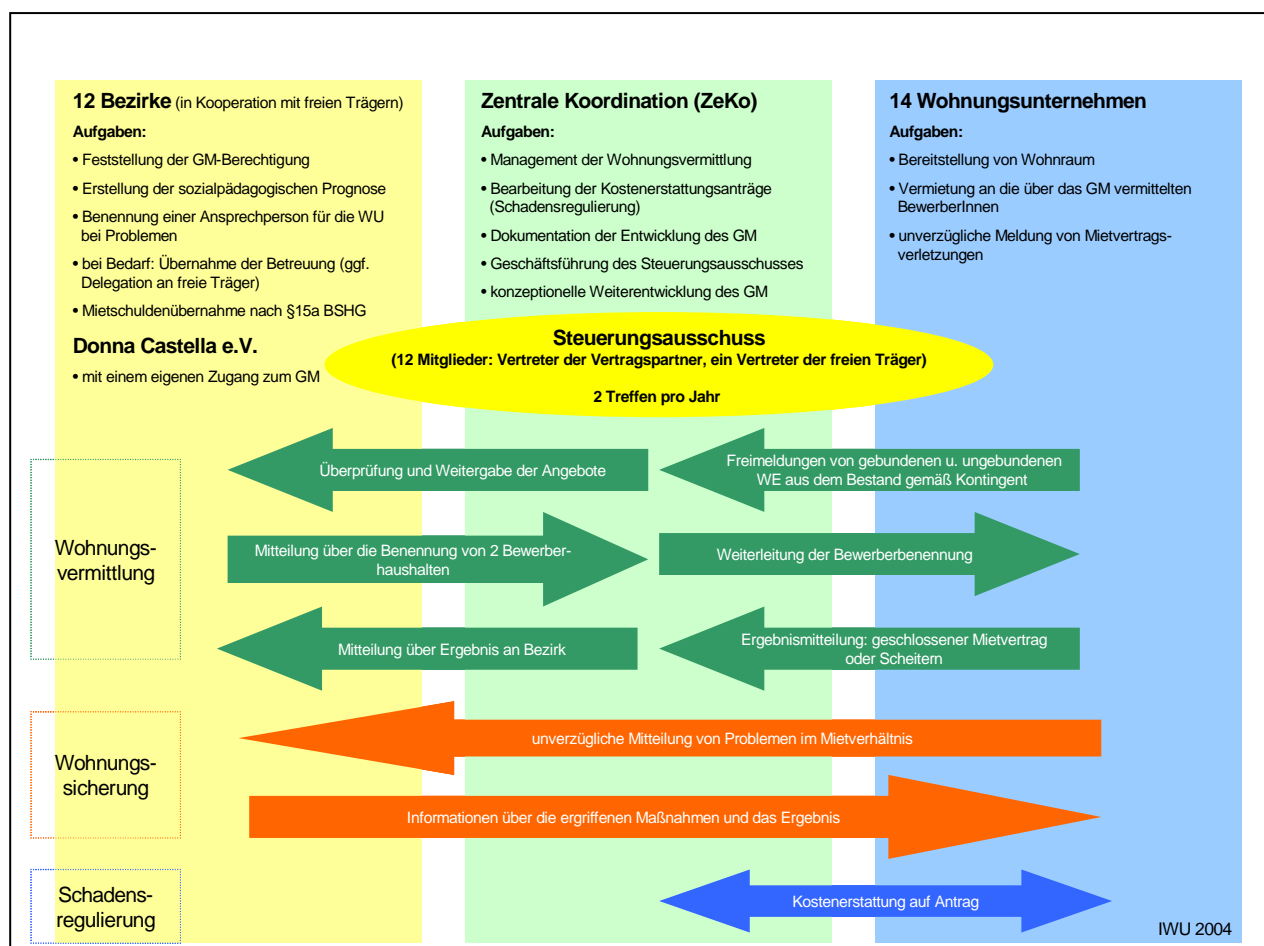
Im KV/GM 2003 ist ausdrücklich vorgesehen, dass „andere WU“ dem Vertrag beitreten können, wenn sie sich verpflichten, jährlich eine bestimmte Anzahl an WE zur Verfügung zu stellen. Nach Angaben der ZeKo wurde bereits eine erste Vereinbarung mit einem privaten Anbieter abgeschlossen (Stand: 11/04).



3.2 Koordination der Beteiligten

Die nachfolgende Abbildung 3-4 stellt den Aufbau des „Geschützten Marktsegments“ und die Zusammenarbeit der Partner bei Wohnungsvermittlung, Wohnungssicherung und Schadensregulierung dar (s. dazu im Einzelnen die nachfolgenden Kapitel).

Abb. 3-4: Kooperationsstruktur des „Geschützten Marktsegments“ (GM) in Berlin



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

Vertraglich vorgesehen ist ein **Steuerungsausschuss**, dem neben Vertretern der Vertragspartner auch ein Vertreter der für den Bereich Wohnen zuständigen Senatsverwaltung sowie der freien Wohlfahrtspflege angehören. Er tritt mindestens zweimal jährlich zusammen. Der Vorsitz wechselt jährlich zwischen dem Vertreter der Wohnungswirtschaft (Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V./BBU) und der freien Wohlfahrtspflege (Liga der Wohlfahrtsverbände). Die Geschäftsführung liegt bei der ZeKo (Einladungen, Protokolle etc.).

In diesem Gremium werden „grundsätzliche Fragen der Vertragsumsetzung“ behandelt, wobei auch Empfehlungen gegenüber den Vertragspartnern ausgesprochen werden können. Bei Dissens zwischen einem WU und der ZeKo im Zusammenhang mit Schadensregulierungen (s. Kapitel 9) trifft der Ausschuss eine abschließende Entscheidung.



In der Steuerungsrunde wurde auch die letzte Vertragsneufassung anhand eines von der ZeKo eingebrachten Entwurfs diskutiert und beschlossen.

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

- Die ZeKo trifft sich regelmäßig (ein- bis zweimal im Jahr) mit den Bezirksämtern, um sich „über alles was läuft“ auszutauschen.
- Auf Anregung der ZeKo und des BBU treffen sich die Vertreter der Bezirksämter und der WU in unregelmäßigen Abständen zu einem Erfahrungsaustausch.

Zur Information des Steuerungsausschusses und der übrigen am GM beteiligten Vertragsparteien über den Stand der Umsetzung des KV/GM dient die vertraglich vereinbarte halbjährliche Dokumentation zu Wohnungsangeboten und Vermittlungen sowie zur Schadensregulierung (beantragte, bewilligte und abgelehnte Forderungen). Bis zur Neufassung des KV/GM zum 01.11.2003 legte die ZeKo außerdem den Stand der Problemmeldungen vor; diese Verpflichtung ist seitdem entfallen (s. dazu im Einzelnen Kapitel 8).

Trotz der Anstrengungen zur Vernetzung der Arbeit gibt es eine Reihe von Verfahrens- und Organisationsproblemen, die zum Teil bereits in Abschnitt 3.1 angesprochen wurden, aber auch in den nachfolgenden Kapiteln weiter behandelt werden. Die befragten ExpertInnen sind übereinstimmend der Meinung, dass die Probleme vor allem auch daraus resultieren, dass es „zu viele Beteiligte gibt“ („zu viele Hierarchiestufen, die mitreden können“): „Je mehr Beteiligte wir haben, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass irgendwo was nicht funktioniert“. Und aus der großen Zahl von Beteiligten wiederum folgt die mangelnde Kenntnis über die vertraglichen Regelungen und die vereinbarten Abläufe zum „Geschützten Marktsegment“, die aus dem Kreis der befragten ExpertInnen als „die größte Schwäche des ‚Geschützten Marktsegments‘“ bezeichnet wurde.

3.3 Zur Untersuchung der Versorgungswirkungen des „Geschützten Marktsegments“

Im weiteren Verlauf der Untersuchung ist nun von Interesse, inwieweit die Ziele des KV/GM erreicht werden konnten und welche Versorgungswirkungen das Programm bislang hatte. Dazu werden in den folgenden Kapiteln 4 bis 9 zu den interessierenden Aspekten des Programms:

- Zielgruppen
- vereinbartes Kontingent
- Wohnungsangebote der Wohnungsunternehmen
- Wohnungsvermittlung
- Wohnungssicherung
- Schadensregulierung

jeweils vorgestellt:

- in einem ersten Schritt das Konzept, d. h. die vertraglichen Regelungen, und die Umsetzung (Vollzug), d. h. der organisatorische Rahmen, Abläufe, Absprachen etc., und



- in einem zweiten Schritt die „Ergebnisse“ einer Auswertung der von der ZeKo im Zuge der Programmabwicklung erfassten Daten („GM-Auswertung 2004“) sowie die „Erfahrungen“ der Beteiligten, die wir in den Expertengesprächen erfragt haben.

Zur „GM-Auswertung 2004“: Die ZeKo hat seit Einführung des „Geschützten Marktsegments“ eine Reihe von Daten zur sozioökonomischen Situation der mit Wohnraum versorgten Haushalte, zu den vermittelten Wohnungen, zu den gemeldeten Problemen in den Mietverhältnissen und zu den Kostenerstattungen edv-mäßig erfasst. Allerdings wurde nur ein Teil der Angaben in den Formblättern, die bei der Abwicklung benutzt werden, auch auf EDV übertragen. Da die ZeKo für die gesamte Laufzeit des GM bislang nur Auswertungen zur Erfüllung des Kontingents sowie zu den Kostenerstattungen vorgenommen hat, wurden im Rahmen dieser Untersuchung eine Reihe weiterer, für eine Beurteilung der Ergebnisse des Programms relevanter Merkmale ausgewertet.¹

Die Auswertung der im Laufe von zehn Jahren (1994 - 2003) angefallenen Daten aus dem Verwaltungsvollzug war angesichts der zweimaligen Änderung des KV/GM, der zum 01.01.2001 durchgeführten Bezirksreform, einer Umstellung der EDV-Erfassung zum 01.01.2002 und Unterschieden in der Handhabung der Eingaben im Laufe der Jahre außerordentlich schwierig und aufwendig. Hinzu kommt, dass die Daten z. T. nur lückenhaft erfasst sind bzw. erfasst werden konnten, da die ZeKo auf die Informationsübermittlung von Bezirken und WU angewiesen ist.

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

¹ Mit den rechnerischen Arbeiten wurde Herr Frank Tworek/Fa. BITEF GmbH Berlin, der seit langem die EDV bei der ZeKo betreut, im Rahmen eines Werkvertrags vom Institut Wohnen und Umwelt (IWU) beauftragt. Die Auswertungen wurden nach Vorgaben des IWU und in enger Abstimmung und mit Hilfe der ZeKo (Frau Dame-
rau und Frau Bahns) durchgeführt.





4 Zielgruppen – über das „Geschützte Marktsegment“ mit Wohnraum versorgte Haushalte

4.1 Konzept/Umsetzung

Zugangsberechtigt zum GM sind Personen/Haushalte, die sich nicht ohne Hilfe am Wohnungsmarkt versorgen können und für die es keine andere Möglichkeiten der Wohnraumversorgung (mehr) gibt („Alle Möglichkeiten müssen ausgeschöpft sein“; Expertengespräche). Unterschieden werden zwei Arten von **Marktsegmentberechtigungen (M-Berechtigungen)**, die von den Bezirksämtern erteilt werden:

- Personen, die **von Wohnungslosigkeit unmittelbar bedroht** sind, d. h. für die sämtliche sozialhilferechtliche Möglichkeiten zum Erhalt des bestehenden Mietvertragsverhältnisses erfolglos ausgeschöpft worden sind und bei denen der Verlust der WE unabwendbar ist¹ – oder deren Entlassung aus betreuenden Einrichtungen bzw. Haft, Krankenhaus usw. in die Wohnungslosigkeit bevorsteht – sog. **A-Berechtigung**²;
- Personen, die aktuell **von Wohnungslosigkeit betroffen** sind und die nach dem Berliner Polizeigesetz (ASOG – Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz) in Notunterkünfte eingewiesen wurden bzw. einen Unterbringungsanspruch haben und länger als ein Jahr in Berlin leben – sog. **B-Berechtigung**.

Die Wohnungsvergabe erfolgt nach dem Grundsatz des **Vorrangs** der Vermeidung von Wohnungslosigkeit vor der Beseitigung bestehender Wohnungslosigkeit. Damit soll erreicht werden, dass Wohnungslosigkeit gar nicht erst eintritt.

Für eine Vermittlung im Rahmen des GM kommen grundsätzlich auch Personen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz in Frage, wenn der Aufenthaltsstatus nicht nur kurzfristig gesichert ist (6 Monate werden als zu wenig betrachtet; Protokoll der 1. Sitzung des Steuerungsausschuss vom 20.03.01, S. 2).

Es ist bekannt, wenn auch im Umfang statistisch nicht belegbar, dass die Personen/Haushalte, die als marktsegmentberechtigt anerkannt und über das GM mit Wohnraum versorgt werden, überwiegend Mietschulden aus vorigen Mietverhältnissen haben (was nach Angaben der befragten ExpertInnen nicht zutrifft auf Frauen, die zuvor in Frauenhäusern untergebracht waren), so dass Mietschuldenfreiheit kein Kriterium für die Vergabe einer Wohnung sein kann (s. Kapitel 7). Häufig kommen dann noch Mietschulden aus dem neuen Mietverhältnis dazu.

¹ Als Grund dafür wird von den befragten ExpertInnen vor allem mangelnde Mitwirkung der Betroffenen genannt: Ablehnung des Antrags auf Mietschuldenübernahme, weil das Verhalten des Antragstellers das Entstehen erneuter Mietrückstände erwarten lässt und er unterstützende Hilfen nicht annimmt. Oder die Vermieter sind nicht (mehr) bereit, das Mietverhältnis fortzusetzen, weil Fristen verstrichen sind, weil schon einmal eine Kündigung vorgelegen hat etc. – Offen bleiben muss in diesem Zusammenhang, inwieweit die Wohnungsverluste möglicherweise auch durch ein unzureichendes wohnungssicherndes Engagement der WU und/oder eine unzureichende Prävention in den Bezirken entstehen (s. dazu die Abschnitte 3.1.4 und 8.2).

² Nach der Städtetagsdefinition, die auch der Arbeit im Forschungsverbund zugrunde gelegt wird, handelt es sich bei den Personen, deren Entlassung aus betreuenden Einrichtungen bevorsteht, um von Wohnungslosigkeit Betroffene, da sie nicht in eine eigene Wohnung zurückkehren können. Die Entlassung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus Einrichtungen der Jugendhilfe stellt eine andere Situation dar, weil sie noch nie eine eigene Wohnung hatten.



Etliche Mieter sind auch schon geräumt worden, u. U. auch mehrmals. Deshalb hätten sie außerhalb des GM keine Chance, bei einem Wohnungsunternehmen eine Wohnung zu bekommen. Einem räumungsbetroffenen Haushalt wird allerdings über das GM keine WE bei dem WU vermittelt, bei dem er zuletzt seine WE verloren hat.

Das GM zielt überwiegend ab auf die Versorgung von **alleinstehenden** wohnungslosen Männern und Frauen, die auch die Mehrzahl ausmachen unter den wohnungslos gemeldeten Haushalten: lt. Unterbringungsstatistik lag der Anteil der Einpersonenhaushalte unter den wohnungslos gemeldeten Haushalten in den Jahren 1996 - 2002 (jeweils zum Ende des IV. Quartals) zwischen 89,5 vH (1996) und 92,8 vH (2000). Die nachfolgende Tabelle 4-1 zeigt, dass das vereinbarte Kontingent eine deutliche Quotierung zugunsten von Einpersonenhaushalten vorsieht (s. dazu auch Kapitel 5).

Tab. 4-1: Vertragliche Regelungen zur Eignung der im Rahmen des GM bereitzustellenden Wohnungen nach Haushaltsgröße

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

Ein **WBS** mit Dringlichkeit muss nicht zwingend vorliegen, da auch nicht mehr gebundene WE vermittelt werden können, für die kein WBS erforderlich ist. Nach Auskunft der ZeKo teilen die WU mit dem Wohnungsangebot mit, ob für die fragliche WE ein WBS erforderlich ist/sie einen WBS erwarten. Unter den für das GM angebotenen WE sind zwar nach Angaben der befragten ExpertInnen nur zu einem geringen Teil/kaum Sozialwohnungen (was aber statistisch nicht erfasst wurde), für die an sich ein WBS benötigt wird. Da die WU aber die WBS auf den KV/Dringlichkeiten „anrechnen“ können, wenn sie über das GM einen Dringlichkeitsfall in ihrem nicht (mehr) gebundenen Bestand unterbringen, verlangen sie z. T. einen WBS von den künftigen Mietern auch für Nicht-Sozialwohnungen (s. dazu auch Kapitel 2).

Voraussetzung für die Vermittlung einer Wohnung ist, dass die Personen und Haushalte „zu einer eigenständigen Lebens- und Haushaltsführung in einem Wohnhaus fähig sind“, d. h. „grundsätzlich **vertragsfähig** (**,wohnfähig'**)“ sind (Erfahrungsbericht 1994, 20) und bei Bedarf begleitende persönliche Hilfe erhalten. Der Nachweis der „Wohnfähigkeit“ muss gem. KV/GM anhand einer „aktuellen schriftlichen, positiven, sozialpädagogischen **Prognose** bezüglich des Wohnungserhalts auf absehbare Dauer“ erbracht werden, die von den Bezirken bzw. freien Trägern erstellt wird. Falls der Wohnungsbewerber/die Wohnungsbewerberin schon betreut wird, kann bei der Erstellung der Prognose auf die Kenntnisse der betreuenden Dienste bzw. Einrichtungen zurückgegriffen werden. Schwieriger gestaltet sich die Erstellung der Prognose, wenn vorher noch kein Kontakt zu den für die Begutachtung zuständigen Stellen bestand.



Fällt das Ergebnis der Begutachtung positiv aus, dann wird für den betreffenden Marktsegmentberechtigten anhand der Vorgaben des Formblatts in Anlage 5 zum KV/GM 2003 unter Punkt VII durch Ankreuzen festgehalten, ob die betreffende Person/der betreffende Haushalt

- selbständig in der Lage ist, die Wohnung zu sichern – oder ob sie/er
- bis auf weiteres betreuungsbedürftig ist – wobei die als notwendig erachteten Betreuungsmaßnahmen und/oder entsprechenden Dienste aufgelistet sind und angekreuzt werden sollen:
 - o direkte Anweisung der Miet- und Energiekosten
 - o Sozialpädagogische Dienste des Jugendamtes
 - o Gesundheitsdienste (Sozialpsychiatrischer Dienst, Kinder- und Jugendgesundheitsdienst)
 - o ASD des Sozialamtes (steht nicht mehr in allen Bezirken zur Verfügung)
 - o Maßnahmen gem. §§ 39/40 BSHG/Art der Maßnahme
 - o Maßnahmen gem. § 72 BSHG (WuW, BEW; s. dazu Kapitel 8)
 - o Betreuung nach dem Betreuungsgesetz.

Außerdem wird unter Punkt VIII des gleichnamigen Formblatts eine „Stellungnahme zum Erhalt des Wohnraums als Bestandteil des Marktsegment-Antrages (z. B. regelmäßige Mietzahlung, Verhalten, Mitwirkung BSHG)“ erwartet, die als gesonderter Bericht beigelegt werden soll.¹

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

Wird eine Person/ein Haushalt als „nicht wohnfähig“ eingeschätzt, dann kann sie/er zu einem späteren Zeitpunkt – etwa nach einem Aufenthalt in einer betreuenden Einrichtung – erneut einen Antrag auf eine Marktsegmentberechtigung stellen. Nach Auskunft der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz hat sich der Anteil der wohnungslosen Haushalte in einer betreuten Wohnform zwischen 1997 und 2000 mehr als verdoppelt (von 12 vH auf 28 vH).

Das GM ist so konzipiert, dass die Betroffenen **nur einmal eine Chance** bekommen. Personen/Haushalte, die nach einer Wohnungsvermittlung über das GM geräumt wurden, bekommen keine erneute M-Berechtigung mehr.²

Um die Risiken bei einer Vermietung an **Haftentlassene** für die WU kalkulierbarer zu machen und damit die Akzeptanz dieses Personenkreises zu erhöhen, hat die ZeKo sich in einem aufwändigen und langwierigen Schriftwechsel bemüht, von den Vollzugs-/Haftanstalten

¹ Der Erhebungsbogen gem. Anlage 5 zum KV/GM kann erst nach Abschluss eines Mietvertrages vollständig ausgefüllt werden und soll unverzüglich nach dessen Bekanntwerden von der zuständigen Stelle des abgebenden Bezirksamtes an die zuständige Stelle des aufnehmenden Bezirksamtes übermittelt werden, sofern es zu einem Bezirkswechsel kommt (s. dazu auch Abschnitt 7.1).

² Aus dem Kreis der am Forschungsverbund beteiligten Partnerinstitute kam die Anregung, dieses strikte Ausschlusskriterium zu überdenken und die Möglichkeit der wiederholten Zulassung eines Antrags auf M-Berechtigung abhängig zu machen von den tatsächlich aufseiten des Antragstellers/der Antragstellerin gegebenen Voraussetzungen. Auch nach einer Räumung könnten im Einzelfall durchaus Entwicklungen eintreten, die die Einräumung einer „zweiten Chance“ mit Aussicht auf Erfolg rechtfertigen.



Auskunft über Häftlinge zu bekommen, deren Entlassung ansteht und die eine Wohnung brauchen – ohne Erfolg.

4.2 Ergebnisse/Erfahrungen

4.2.1 Über das „Geschützte Marktsegment“ mit Wohnraum versorgte Haushalte nach Art der Marktsegmentberechtigung und der Wohnungsnotsituation vor Einzug

Insgesamt wurden im Zeitraum 1994 - 2003 9.560 Haushalte über das GM mit Wohnraum versorgt. Im Durchschnitt dieser Jahre übersteigt der Anteil der A-Berechtigten = von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte (52 vH) denjenigen der B-Berechtigten = von Wohnungslosigkeit betroffenen Haushalte (47 vH) – aber nur geringfügig (um 5 vH).

Tab. 4-2: Versorgte Haushalte nach Art der Berechtigung 1994 - 2003

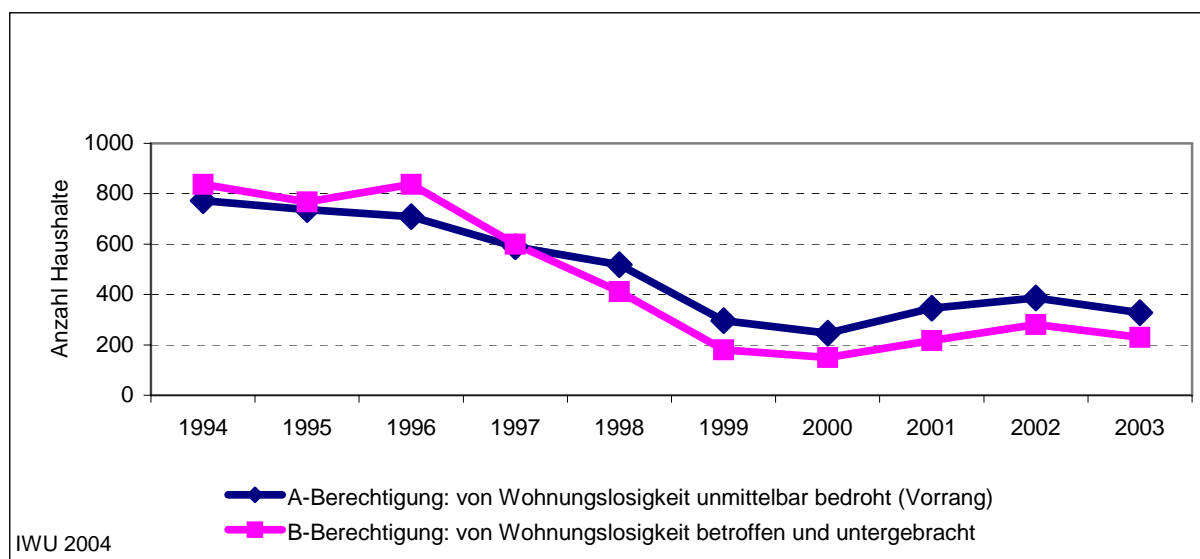
Jahr	in Berlin wohnungslos gemeldete Haushalte /1/	Wohnungsvermittlungen insgesamt	darunter mit					
			A-Berechtigung (von Wohnungslosigkeit unmittelbar bedroht)		B-Berechtigung (von Wohnungslosigkeit betroffen und untergebracht)		ohne Angaben zur Art der Berechtigung	
			Abs.	vH. v. Sp. 2	Abs.	vH.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

/1/ Quelle: Unterbringungsstatistik der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz. Im Jahr 1996 wurde eine neue Definition eingeführt, deshalb liegen für die Jahre 1994/95 keine vergleichbaren Zahlen vor.

Die nachfolgende Abbildung 4-3 verdeutlicht, dass in den Anfangsjahren 1994 - 96 die Zahl der vermittelten B-berechtigten die Zahl der A-berechtigten Haushalte überstieg. Nachdem die Anteile im Jahr 1997 etwa gleich groß waren, bekamen die A-Berechtigten ab 1998 ein deutliches Übergewicht.



Abb. 4-3: Versorgte Haushalte nach Art der Berechtigung 1994 - 2003



Zu berücksichtigen ist bei diesen Ergebnissen, dass über das GM nur Personen/Haushalte vermittelt werden, denen „Wohnfähigkeit“ attestiert werden konnte. Es ist davon auszugehen, dass wohnungslose Personen/Haushalte, die schon länger ordnungsrechtlich untergebracht sind, häufig die Fähigkeit zum selbständigen Wohnen verloren haben. Betreute Wohnformen nach § 72 (stationär und ambulant) können helfen, das selbständige Wohnen vorzubereiten, bis die Voraussetzungen für die Erteilung einer A-Berechtigung gegeben sind, und dieses nach dem Erhalt einer Wohnung begleitend zu unterstützen. Demgegenüber ist davon auszugehen, dass bei Personen/Haushalten, die vom Verlust ihrer WE „nur“ bedroht sind (A-Berechtigte), Wohnfähigkeit eher gegeben ist, wobei aber auch hier ggf. begleitende Unterstützung notwendig ist (s. dazu auch Abschnitt 4.2.5).

Vermutlich spiegelt die Entwicklung der Anteile von vermittelten A- und B-Berechtigten im Rahmen des GM den im Laufe der 90er Jahre allgemein zu beobachtenden Trend wieder, wonach die Zahl der Wohnungslosen abnahm, die Zahl der von Wohnungslosigkeit Bedrohten aber zunahm.¹

Die Auswertung der A-Berechtigten hinsichtlich der **Gründe für den drohenden Wohnungsverlust** ergab (s. die untenstehende Tab. 4-4):²

- Zwei Drittel (66 vH) der Personen/Haushalte, für die Angaben vorliegen, war bedroht vom **Verlust der bisherigen Wohnung** bzw. Wohnmöglichkeit. Ganz überwiegend drohte der Wohnungsverlust aufgrund von Mietschulden, bei einem kleinen Teil der Fälle aufgrund von Trennung/Scheidung (7 vH). Bei ca. 1/5 handelte es sich um den Verlust von unsicheren, von vornherein befristeten Wohnmöglichkeiten ohne eigenen [Haupt-

¹ Die Zahl der in den einzelnen Programmjahren registrierten M-Berechtigten, differenziert nach A- und B-Berechtigung, liegt nicht vor (s. dazu Abschnitt 5.2.1). Auch die Zahlen über die von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte in ganz Berlin liegen nicht als Zeitreihe vor; sie werden zwar erfasst, aus grundsätzlichen Erwägungen (unzuverlässige Zahlen, begrenzte Aussagefähigkeit) nicht bzw. nur bedingt herausgegeben. Sie liegen uns vor für die Jahre 2002 und 2003 (s. ebenfalls Abschnitt 5.2.1).

² Das Programmjahr 1994 konnte nicht in die Auswertung einbezogen werden, da die Anzahl der Fälle mit Angabe zu den Gründen zu gering war.



]Mietvertrag (Wohnen bei Bekannten, Untermiete etc.) bzw. von Wohnungen, die an ein Arbeitsverhältnis geknüpft waren.

- Bei einem Viertel (26 vH) hatte die **Entlassung aus einer Einrichtung bzw. die Beendigung des Aufenthalts in einer Einrichtung** bevorgestanden, was zur Wohnungslosigkeit geführt hätte, wenn keine WE über das GM bereitgestellt worden wäre. Dabei handelte es sich in den meisten Fällen um Entlassungen aus Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (11 vH), gefolgt von Beendigungen des Aufenthalts im Frauenhaus (9 vH)¹ und Entlassungen aus der Haft (5 vH); Entlassungen aus Einrichtungen der Jugendhilfe spielen nur eine untergeordnete Rolle.
- Für 3 vH der Personen/Haushalte, die zuvor von Wohnungslosigkeit bedroht waren, wird angegeben, dass sie in **unzumutbaren Wohnverhältnissen** gelebt hatten² und
- für 5 vH werden sonstige, nicht weiter aufschlüsselbare Gründe angegeben.

Tab. 4-4: Von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte (A-Berechtigte) nach den Gründen der Wohnungsnotsituation vor Einzug 1995 – 2003 /1/

A-berechtigte Haushalte nach den Gründen für die drohende Wohnungslosigkeit 1995 – 2003 /1/	Anzahl	Prozent
A-Berechtigte mit Angaben zu den Gründen insgesamt	4.136	100,0
▪ bevorstehender <u>Verlust der bisherigen Wohnung</u> bzw. Wohnmöglichkeit	2.750	66,5
▪ <u>bevorstehende Entlassung</u> aus einer Einrichtung bzw. <u>Beendigung des Aufenthalts</u> in einer Einrichtung insgesamt	1.065	25,8
- Einrichtung der Wohnungslosenhilfe gem. § 93 BSHG	466	11,3
- Frauenhaus	362	8,7
- Haft	218	5,3
- Jugendhilfe	19	0,5
▪ in unzumutbaren Wohnverhältnissen lebend	133	3,2
▪ sonstige Gründe	188	4,6

/1/ Wegen zu hoher Ausfälle bei den Angaben zu den Gründen konnte das Programmjahr 1994 nicht in die Auswertung einbezogen werden. Dementsprechend verringert sich die Fallzahl der A-Berechtigten um die 773 versorgten A-Berechtigten des Programmjahres 1994 (s. Tab. 4-2). Da von 22 vermittelten A-Berechtigten keine Angaben zu den Gründen für den drohenden Wohnungsverlust vorliegen, verringert sich die Fallzahl weiter auf die angegebenen 4.136.

Seit 1995 hat der Anteil der Personen/Haushalte unter den vermittelten A-Berechtigten, die vom Verlust ihrer Wohnung bzw. Wohnmöglichkeit bedroht waren, zugenommen (von 60 vH auf 78 vH), während der Anteil derjenigen, die aus Einrichtungen entlassen wurden, abgenommen hat (von 35 vH auf 19 vH). – Nach Angaben der befragten ExpertInnen ist diese Entwicklung vermutlich darauf zurückzuführen, dass die freien Träger im Zuge der Entspannung des Wohnungsmarkts ab Mitte der 90er Jahre ihre Klientel nach der Entlassung aus betreuenden Einrichtungen und aus der Haft auch eigenhändig in Wohnungen von WU und privaten Vermietern unterbringen können – zumal sie häufig eine Fortsetzung der sozialpädagogischen Betreuung nach dem Bezug der WE zusichern können – und das „GM wegen

¹ Donna Castella e. V. weist darauf hin, dass es den Frauen, die vorübergehend in Einrichtungen der Anti-Gewalt-Projekte untergebracht waren, „frei steht zu gehen“. Mit den Mitarbeiterinnen der Einrichtungen werde nur geklärt, ob diese bei der Vermittlung einer Wohnung über das GM die positive Sozialprognose stellen. Die Wohnungslosigkeit resultiere daraus, dass die Frauen nicht in ihre alte Wohnung zurückkehren können.

² Auch wenn es sich dabei um eine Wohnungsnotfallsituation handelt, gehört dieser Umstand streng genommen nicht zu den im KV/GM festgelegten Zugangsberechtigungen.



des recht zeit- und arbeitsaufwendigen Bewerbungsverfahrens nur im Notfall nutzen“ (s. dazu auch Abschnitt 3.1.5).

4.2.2 Versorgte Haushalte nach Wohnberechtigung

Die Wohnberechtigung ist insofern von Interesse, als sie Rückschlüsse auf die Einkommenssituation der betreffenden Haushalte zulässt.

Der Anteil der WBS-Inhaber unter den mit Wohnraum versorgten Haushalten ist von 1994 - 2003 kontinuierlich zurückgegangen, und zwar um mehr als die Hälfte (von 98 vH auf 43 vH). D. h. während 1994 noch fast alle versorgten Haushalte einen WBS hatten, waren es 2003 weniger als die Hälfte – was nicht zurückzuführen ist auf einen Rückgang von Sozialwohnungen unter den angebotenen und vermittelten WE (da Sozialwohnungen nach Angaben der befragten ExpertInnen dem GM kaum angeboten werden, was datenmäßig aber nicht belegt werden kann). – Lt. Auskunft der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung ist in Berlin insgesamt die Bedeutung der WBS zurückgegangen (s. Kapitel 2). Die Zahl der erteilten WBS sei rückläufig, da durch Lockerung der Wohnungsbindungen für einen großen Teil der Sozialwohnungen ein WBS nicht mehr erforderlich ist. Im Übrigen hätten WBS-Inhaber sich in den letzten Jahren z. T. auch selber mit Wohnraum versorgen können. Ganz offensichtlich hat sich dieser Trend auch beim GM ausgewirkt.

Tab. 4-5: Versorgte Haushalte nach Wohnberechtigung 1994 - 2003

Jahr	versorgte Haushalte insgesamt	mit Wohnberechtigungsschein (WBS)						ohne WBS		keine Angaben	
		insgesamt			darunter mit Wohnbedarf			Abs.	vH. v. Sp. 1	Abs.	vH. v. Sp. 1
					anerkannt dringend		nicht anerkannt dringend				
		Abs.	Abs.	vH. v. Sp. 1	Abs.	vH. v. Sp. 2	Abs.	vH. v. Sp. 2	Abs.	vH. v. Sp. 1	Abs.
Spalte	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1994	1.614	1.583	98,1	1.219	77,0	364	23,0	30	1,9	1	0,1
1995	1.505	1.472	97,8	1.023	69,5	449	30,5	32	2,1	1	0,1
1996	1.560	1.457	93,4	929	63,8	528	36,2	93	6,0	10	0,6
1997	1.197	1.105	92,3	633	57,3	472	42,7	90	7,5	2	0,2
1998	933	795	85,2	440	55,3	355	44,7	138	14,8		
1999	479	359	74,9	210	58,5	149	41,5	117	24,4	3	0,6
2000	399	251	62,9	138	55,0	113	45,0	144	36,1	4	1,0
2001	588	338	57,5	146	43,2	192	56,8	225	38,3	25	4,3
2002	675	358	53,0	126	35,2	232	64,8	314	46,5	3	0,4
2003	610	263	43,1	101	38,4	162	61,6	341	55,9	6	1,0
Summe	9.560	7.981	83,5	4.965	51,9	3.016	31,6	1.524	15,9	55	0,6

Im Durchschnitt der Jahre 1994 - 2003 überwiegen unter den über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalten mit WBS diejenigen, denen ein WBS mit anerkannter Dringlichkeit ausgestellt wurde (52 vH). Allerdings hat der Anteil der vermittelten Haushalte mit anerkannt dringlichem Wohnungsbedarf von 1994 - 2003 erheblich abgenommen (von 77 vH auf 38 vH/Halbierung), während die vermittelten Haushalte, denen ein WBS ohne anerkannt dringli-



chen Wohnbedarf ausgestellt wurde, im gleichen Zeitraum erheblich zugenommen haben (von 23 vH auf 62 vH/nahezu Verdreifachung).

4.2.3 Versorgte Haushalte nach Haushaltsgröße und -typ¹

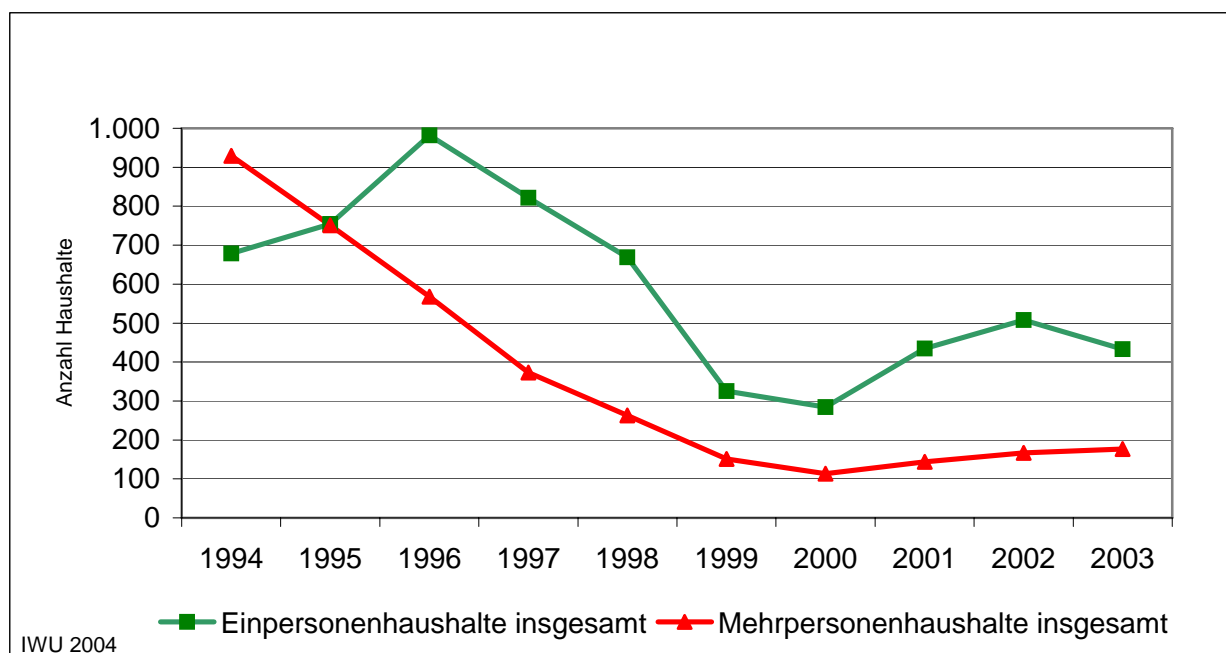
Bei den im Zeitraum 1994 - 2003 über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalte handelt es sich zu knapp 2/3 um Einpersonenhaushalte (62 vH) und zu etwas mehr als 1/3 um Mehrpersonenhaushalte (38 vH; s. Tab. 4-6 in Anhang I).

Der Anteil der Einpersonenhaushalte (1PHH) hat im Laufe der Jahre immer mehr zugenommen: von 42 vH im Jahre 1994 auf 75 vH im Jahre 2002 (Höchststand, leichter Rückgang in 2003), der Anteil der Mehrpersonenhaushalte (MPHH) hat dementsprechend im gleichen Zeitraum immer mehr abgenommen. Der Anteil der vermittelten 1PHH hatte bereits vor Einführung der Quotierung zugunsten von Einpersonenhaushalten im KV/GM 2000 deutlich zugenommen (um 26 Prozentpunkte gegenüber dem Ausgangswert) und war danach noch weiter angestiegen. - Als maßgeblicher Grund für diese Verschiebung wird von den befragten ExpertInnen angegeben, dass sich die Präventionsarbeit der Bezirksämter insbesondere auf Haushalte mit Kindern konzentriert, um das Wohl der Kinder sicherzustellen; die Verhinderung von Wohnungsverlusten bei Familien mit Kindern (Paare und Alleinerziehende) hätten absoluten Vorrang vor der Verhinderung von Wohnungslosigkeit von Alleinstehenden. Den Angaben zufolge befanden sich zum Ende des IV. Quartals 2003 in den von Bezirksämtern vorgehaltenen Unterkünften, Unterkünften bei freien Trägern und Unterkünften bei gewerblichen Trägern nur 5 vH Haushalte mit Kindern. Die größte Gruppe stellen dabei Alleinerziehende mit Kindern dar.

¹ EDV-mäßig wurden keine Daten zu Alter, Personenzahl, Arbeitsstatus, Einkommensart, Einkommen und besondere soziale Verhältnisse/Problemlagen (Verschuldung, physische/psychische Krankheit/Behinderung, Suchtkrankheit etc.) erfasst.



Abb. 4-7: Versorgte Haushalte nach Haushaltsgröße 1994 - 2003



Bei den **Einpersonenhaushalten** beträgt das Verhältnis von Männern zu Frauen 82 zu 18 vH, wobei der Anteil der Frauen in den Jahren 1994 - 2000 deutlich zurückgegangen war (von 22 vH auf 13 vH), danach aber wieder anstieg und in den Jahren 2001 - 2003 mit 20 vH annähernd wieder so hoch war wie 1994. – Plausible Gründe für die Erklärung dieser Entwicklung konnten nicht in Erfahrung gebracht werden.

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

Unter den **Mehrpersonenhaushalten** sind folgende Haushaltstypen vertreten:

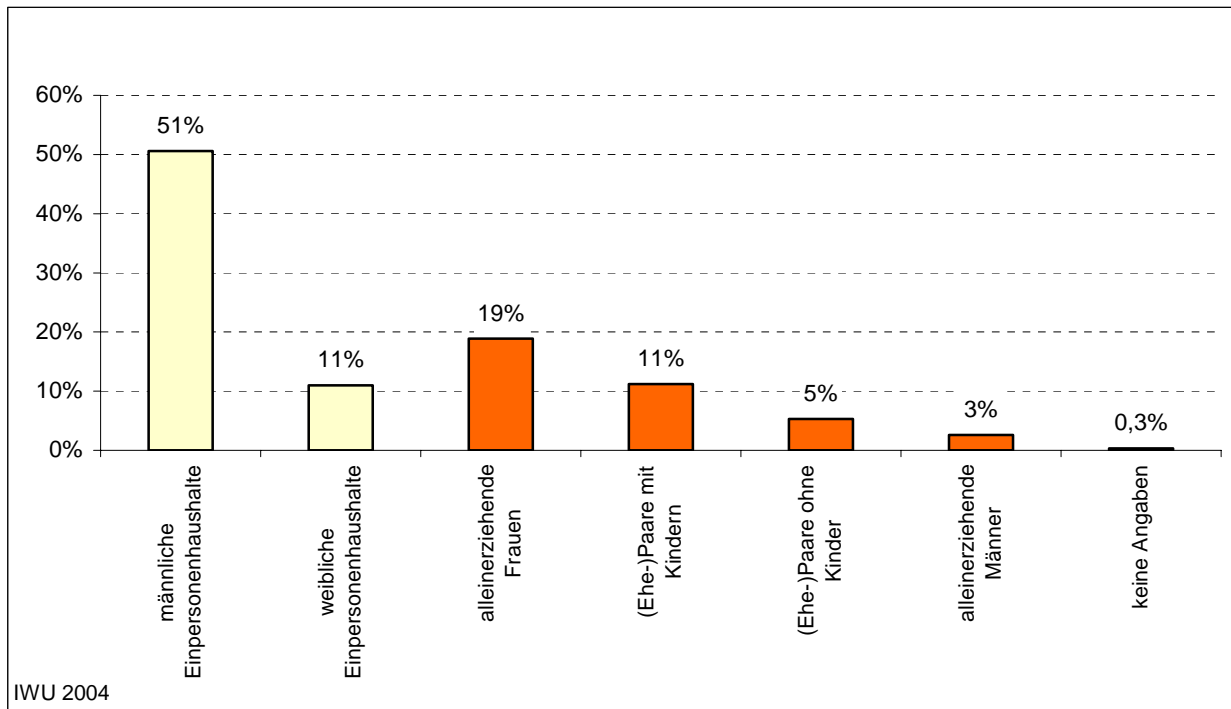
- Alleinerziehende (88 vH davon weiblich) sind die größte Gruppe mit 57 vH im Schnitt der Jahre 1994 - 2003 (Anstieg, Rückgang, Wiederanstieg). – Ca. 10 vH der alleinerziehenden Frauen haben durch die Vermittlung von Donna Castella eine WE über das GM bekommen.
- Es folgen (Ehe-)Paare mit Kindern mit einem Anteil von 30 vH: der Anteil ist – ausgehend von 33 vH in 1994 - über die Jahre schwankend, aber tendenziell rückläufig (2003: 24 vH).
- Der Anteil von Paaren ohne Kinder lag im gesamten Zeitraum bei 14 vH und ist ebenfalls rückläufig – von 17 vH in 1994 auf 7 vH in 2003.

Wie die nachfolgende Abbildung 4-8 zeigt, sind die Haushaltstypen mit folgenden Anteilen vertreten;

- 51 vH männliche 1PHH
- 19 vH alleinerziehende Frauen
- 11 vH weibliche 1 PHH
- 11 vH Paare mit Kindern
- 5 vH Paare ohne Kinder
- 3 vH alleinerziehende Männer.



Abb. 4-8: Versorgte Haushalte nach Haushaltstyp 1994-2003



Nach dem **Geschlecht** ergibt sich – unter Einbeziehung der Haushaltsvorstände und deren LebenspartnerInnen (d. h. ohne Berücksichtigung von Kindern), denen über das GM eine Wohnung vermittelt wurde – folgende Verteilung:

- 60 vH Männer
- 40 vH Frauen.

Zusammenfassend: Während der Anteil von Paaren mit und ohne Kinder unter den über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalte über die Jahre rückläufig war, stieg der Anteil von 1 PHH und von Alleinerziehenden an.

4.2.4 Versorgte Haushalte nach Nationalität

In der überwiegenden Mehrzahl wurden deutsche Personen/Haushalte über das GM mit Wohnraum versorgt (87 vH im Durchschnitt der Jahre 1995 - 2003), der Anteil von Ausländern beträgt 12 vH – er entspricht damit in etwa dem Ausländeranteil in Berlin insgesamt zum Ende des Jahres 2002 (13 vH).


Tab. 4-9: Versorgte Haushalte nach Nationalität 1995 – 2003

Jahr	versorgte Haushalte insgesamt	Nationalität					
		deutsch		nicht deutsch		keine Angaben	
		Abs.	vH	Abs.	vH	Abs.	vH
Spalte	1	2	3	4	5	6	7
1994 /1/							
1995	1.505	1.224	81,3	279	18,5	2	0,1
1996	1.560	1.313	84,2	235	15,1	12	0,8
1997	1.197	1.056	88,2	139	11,6	2	0,2
1998	933	831	89,1	102	10,9		
1999	479	443	92,5	33	6,9	3	0,6
2000	399	373	93,5	24	6,0	2	0,5
2001	588	548	93,2	31	5,3	9	1,5
2002	675	617	91,4	52	7,7	6	0,9
2003	610	545	89,3	62	10,2	3	0,5
Summe	7.946	6.950	87,5	957	12,0	39	0,5

/1/ Die Erfassungen für das Jahr 1994 sind nicht verwertbar, da die Anzahl der Fälle ohne Angaben zu hoch ist.

Der Ausländeranteil unter den über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalten hatte sich von 1995 bis 2001 kontinuierlich verringert von 19 vH auf 5 vH, d. h. auf weniger als ein Drittel des anfänglichen Anteils, stieg dann aber ab 2002 wieder an. Dementsprechend stieg der Anteil der deutschen Haushalte unter den über das GM vermittelten Haushalten von 1995 - 2001 auf 93 vH an und ging danach leicht zurück. – Der Anstieg des Ausländeranteils nach 2001 ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass es Ausländern in Wohnungsnotsituationen bei einem sich wieder anspannenden Wohnungsmarkt schwerer fällt, eigenhändig eine WE zu finden.

4.2.5 Versorgte Haushalte nach dem Betreuungsbedarf bei Einzug und allgemeine Einschätzungen zur Zielgruppe

Im Erfahrungsbericht 1994 hieß es, nach „wiederholter Betonung“ der WU hätten sich die Befürchtungen gegenüber der Klientel des GM nicht bestätigt (24). Und: im ersten Laufjahr des GM wurden Sozialhilfeempfänger wegen der gesicherten Verbindlichkeiten bei der Wohnungsvermittlung von den WU bevorzugt (25). Später gab es mit Hinweis auf den Umfang von Mietvertragsverletzungen durch GM-Mieter Stimmen aus der Wohnungswirtschaft, die Zielgruppen des GM passten grundsätzlich nicht in den Bestand der Wohnungsunternehmen. Den Bedenken der WU wurde seinerzeit durch die Einführung einer sozialpädagogischen Prognose und einer Betreuungszusage (bei Bedarf) bei der Neufassung des KV/GM 2000 entsprochen (s. Abschnitt 4.1).

Die Auswertung des von der ZeKo erfassten Betreuungsbedarfs von Bewerber-Haushalten, denen über das GM eine WE vermittelt werden konnte, zeigt, dass im Durchschnitt der Jahre 1994 – 2003 38 vH der betreffenden Haushalte als betreuungsbedürftig eingestuft wurden. Der Anteil der Haushalte, bei denen als Ergebnis der Prognose vor/bei Einzug ein Betreu-



ungsbedarf festgestellt wurde, hat sich von 1994 bis 2003 mehr als verdoppelt (von 25 vH auf 52 vH).¹ Diese Entwicklung steht vermutlich im direkten Zusammenhang mit der Zunahme des Anteils von Einpersonenhaushalten unter den Vermittelten (s. Abschnitt 4.2.3), unter denen sich erfahrungsgemäß Personengruppen mit einem höheren Betreuungsbedarf befinden.

Tab. 4-10: Versorgte Haushalte nach Betreuungsbedarf bei Einzug 1994 - 2003

Jahr	versorgte Haushalte insgesamt	Betreuungsbedarf bei Einzug						
		ohne festgestellten Betreuungsbedarf			mit festgestelltem Betreuungsbedarf		versorgte Haushalte ohne Angaben zum Betreuungsbedarf	
		Abs.	vH. v. Sp. 1	Abs.	vH. v. Sp. 1	Abs.	vH. v. Sp. 1	
Spalte	1	2	3	4	5	18	19	
1994	1.614	1.205	74,7	406	25,2	3	0,2	
1995	1.505	1.058	70,3	440	29,2	7	0,5	
1996	1.560	1.093	70,1	453	29,0	14	0,9	
1997	1.197	735	61,4	453	37,8	9	0,8	
1998	933	481	51,6	450	48,2	2	0,2	
1999	479	224	46,8	252	52,6	3	0,6	
2000	399	188	47,1	208	52,1	3	0,8	
2001	588	255	43,4	298	50,7	35	6,0	
2002	675	316	46,8	349	51,7	10	1,5	
2003	610	238	39,0	318	52,1	54	8,9	
Summe	9.560	5.793	60,6	3.627	37,9	140	1,5	

Die befragten ExpertInnen geben übereinstimmend die Einschätzung, dass die Klientel seit Einführung des GM „schwieriger“ geworden sei. Anfangs habe das GM dazu gedient, Personen/Haushalte mit Wohnraum zu versorgen, „... die nach heutigen Kriterien ganz locker eine Wohnung kriegen würden, die aber 1993 [wegen des damals außerordentlich angespannten Wohnungsmarktes; d. Verf.] auf völlig aussichtslosem Posten standen“. Inzwischen habe der Anteil der BewerberInnen mit „Mehrfachproblemen“, bei denen die WU befürchten, dass sie die Hausgemeinschaften unzumutbar belasten, zugenommen. Es gäbe Fälle, in denen „Arbeitslosigkeit, Drogensucht, Alkoholprobleme, Verschuldung - alles in einer Person“ - vorkomme. „Die Wahrscheinlichkeit, über das GM einen problematischen Mieter zu bekommen, ist größer als bei anderen Arten der Vermittlung bzw. Vermietung“. Unter den GM-BewerberInnen seien mehr und mehr auch jüngere Leute.

Nach Einschätzung der WU werden immer mehr BewerberInnen über das GM vermittelt, die sie – in Anbetracht der auftretenden Probleme - nicht für wohnfähig halten. Deshalb wird in Kreisen der Wohnungswirtschaft bezweifelt, dass die Prognose tatsächlich immer gemacht wird bzw. dass sie gründlich genug gemacht wird („Wir machen die Erfahrung, dass mehr

¹ EDV-mäßig wurde nicht erfasst, wie viele der über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalte vor/bei Einzug bereits in Betreuung waren.



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

Kostenträger der für erforderlich gehaltenen und u. U. bereits eingerichteten Hilfen sind in jedem Fall die Bezirksämter als Sozialhilfeträger. Die Hilfen werden entweder von bezirklichen Diensten erbracht (in Frage kommen hier, wie in Anlage 5 zum KV/GM 2003 unter Punkt VII aufgelistet und in Abschnitt 4.1 bereits aufgeführt: der Sozialpädagogische Dienst des Jugendamtes, Gesundheitsdienste [Sozialpsychiatrischer Dienst sowie Kinder- und Jugendgesundheitsdienst] sowie der ASD des Sozialamtes, den es allerdings nicht (mehr) in jedem Bezirk gibt, so z. B. nicht in Neukölln) oder von freien Trägern, die im Auftrag der Bezirke als Leistungsanbieter fungieren. Für die ambulante Betreuung im Wohnraum durch freie Träger kommen seit 2000 auch die Leistungstypen „Wohnungserlangung und Wohnungserhalt“ (WuW) und „Betreutes Einzelwohnen“ (BEW) in Betracht (s. dazu Abschnitt 8.2.2).

In den Jahren 2001 bis 2003 wurden gem. den von der ZeKo erfassten Daten diese beiden Leistungstypen in 5 vH der Fälle angegeben, bei denen ein Betreuungsbedarf bereits bei Einzug bestand (zus. 33 Fälle WuW, 18 Fälle BEW). Diese beiden Leistungstypen kommen auch in Betracht, wenn Probleme in den Mietverhältnissen auftreten (s. dazu Abschnitt 8.2.2).





5 Vereinbartes Kontingent

5.1 Konzept/Umsetzung

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

- 1.100 Wohnungen (81 vH) für **Einpersonenhaushalte** (1PHH) und
- 250 Wohnungen (19 vH) für **Zwei- und Mehrpersonenhaushalte** (MPHH)

geeignet sein sollten. Diese Aufteilung orientiert sich am Bedarf, d. h. an der Struktur der wohnungslos gemeldeten Haushalte (s. Kapitel 4).

Als für 1PHH geeigneter Wohnraum gelten unter Bezugnahme auf die AV-Unterkunft Wohnungen mit ein bis zwei Räumen und einer Wohnfläche bis zu 50 qm.

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

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

Die auf die einzelnen **Bezirksämter** (s. Abschnitt 3.1.5) entfallenden **Kontingente** werden ermittelt anhand des Anteils der in den einzelnen Bezirken wohnungslos gemeldeten Haushalte an der Gesamtzahl der in Berlin wohnungslos gemeldeten Haushalte („Bezirksquote“). Erfolgreiche Vermittlungen werden auf die Herkunftsbezirke der BewerberInnen angerechnet („Anrechnungsbezirk“). Bei der Ermittlung des auf Donna Castella entfallenden Kontingents wird die Zahl der Antragstellerinnen zugrunde gelegt.

5.2 Ergebnisse/Erfahrungen

5.2.1 Das Verhältnis des Kontingents zum Bedarf

Das im Rahmen des KV/GM festgelegte Kontingent erweist sich am Bedarf gemessen als zu niedrig.

Das gilt zum einen im Hinblick auf die Zahl der Haushalte, denen eine Marktsegmentberechtigung erteilt wurde: Nur einem Bruchteil kann eine WE über das GM vermittelt werden, auch wenn statistisch nicht belegbar ist, wie hoch der Anteil der vermittelten an den in den Bezir-



ken registrierten M-Berechtigten im Zeitraum 1994 - 2003 insgesamt war.¹ Exemplarisch können aber die Ergebnisse einer Auswertung der Marktsegmentaktivitäten des Bezirksamts Neukölln im Zeitraum 10.06.2002 - 21.12.2003 herangezogen werden: danach standen im fraglichen Zeitraum 395 registrierten M-Berechtigten nur 81 Wohnungsangebote gegenüber, 50 vH der registrierten M-Berechtigten konnte gar keine WE angeboten werden (s. dazu Anhang II).

Das gilt zum anderen im Hinblick auf die in Berlin insgesamt registrierten Wohnungsnotfälle. Beispielhaft sollen hier die Ergebnisse der Jahre 2002 und 2003 herangezogen werden:

- Zum Ende des III. Quartals 2002 lagen für Berlin insgesamt Mitteilungen über 5.760 drohende Wohnungsverluste vor, darunter 2.888 gerichtliche Mitteilungen über Räumungsklagen und 1.705 Räumungsmitteilungen der Gerichtsvollzieher. Daran gemessen betrug der Anteil der über das GM vermittelten A-Berechtigten 7 vH.
Zum Ende des IV. Quartals 2003 lagen Mitteilungen über 6.795 drohende Wohnungsverluste vor, darunter 3.055 gerichtliche Mitteilungen über Räumungsklagen und 1.537 Räumungsmitteilungen der Gerichtsvollzieher. Daran gemessen betrug der Anteil der vermittelten A-Berechtigten 5 vH.
- Die Zahl der registrierten/gemeldeten, von Wohnungslosigkeit betroffenen Haushalte in Berlin belief sich zum Jahresende 2002 auf 6.004, zum Jahresende 2003 auf 5.913. Daran gemessen betrug der Anteil der über das GM vermittelten B-Berechtigten 5 bzw. 4 vH.

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

5.2.2 Erfüllung des Kontingents

Der nachfolgenden Tabelle 5-1 ist zu entnehmen, dass die Verpflichtung seit Programmbeginn im Jahre 1994 noch in keinem Jahr voll erfüllt wurde. Im Schnitt wurde das Kontingent in allen Programmjahren zu 61 vH erfüllt.

¹ In den Jahren 1994 - 2001 wurden die in den Bezirken registrierten M-Berechtigten von der ZeKo nur lückenhaft erfasst und auch die Erfassung in den Jahren 2002 und 2003 scheint nicht zuverlässig, so dass eine Auswertung nicht möglich ist.



Tab. 5-1: Von den Wohnungsunternehmen angebotene und auf das vereinbarte Kontingent angerechnete Wohnungen mit und ohne Vermittlung 1994 - 2003

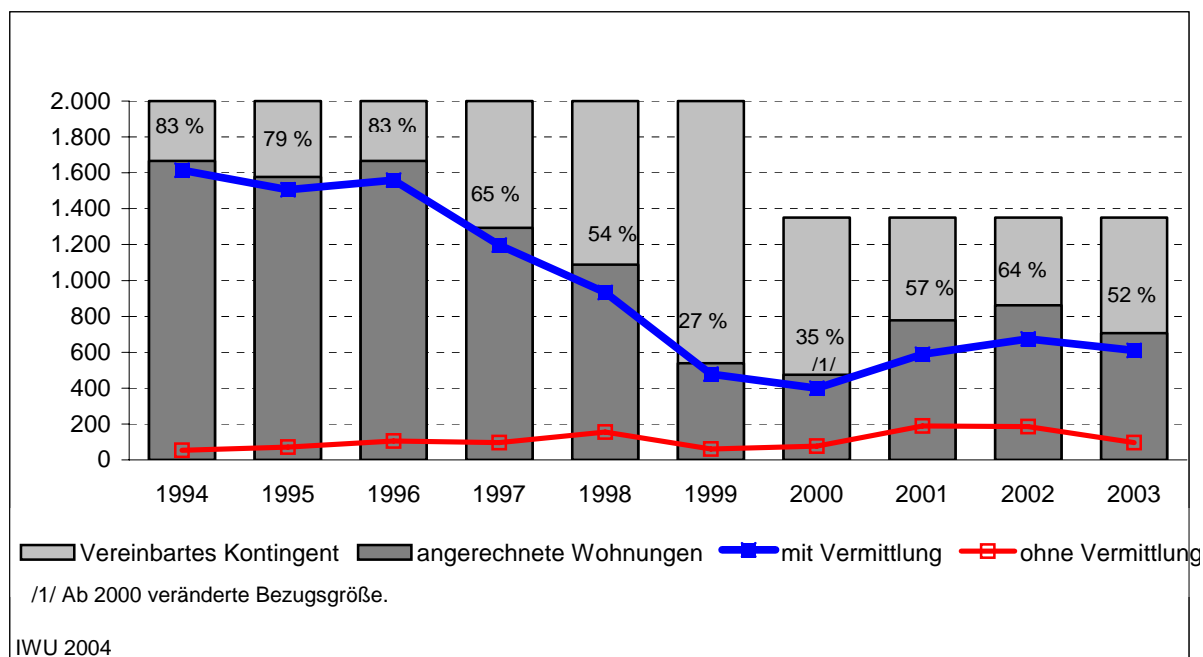
Jahr	vereinbartes Kontingent	auf das Kontingent angerechnete Wohnungen		mit Vermittlung		ohne Vermittlung	
	Abs.	Abs.	vH v. Sp. 1	Abs.	vH v. Sp. 2	Abs.	vH v. Sp. 2
<i>Spalte</i>	1	2	3	4	5	6	7
1994	2.000	1.667	83,4	1.614	96,8	53	3,2
1995	2.000	1.577	78,9	1.505	95,4	72	4,6
1996	2.000	1.666	83,3	1.560	93,6	106	6,4
1997	2.000	1.293	64,7	1.197	92,6	96	7,4
1998	2.000	1.088	54,4	933	85,8	155	14,2
1999	2.000	539	27,0	479	88,9	60	11,1
2000	1.350	475	35,2	399	84,0	76	16,0
2001	1.350	777	57,6	588	75,7	189	24,3
2002	1.350	861	63,8	675	78,4	186	21,6
2003	1.350	707	52,4	610	86,3	97	13,7
Summe	17.400	10.650	61,2	9.560	89,8	1.090	10,2

Von 1994 bis 1999 verringerte sich die Erfüllungsquote auf ein Drittel (27 vH) des Ausgangswerts (83 vH), danach stieg sie wieder an. Der „Einbruch“ in den Jahren 1999 und 2000 wird zurückgeführt auf die Unsicherheiten, die mit dem Übergang vom alten auf den neuen Vertrag verbunden waren und auf die Tatsache, dass in dieser Zeit die Einführung der beiden Leistungstypen für die ambulante Betreuung (WuW/BEW) in den Berliner Rahmenvertrag gem. § 93 verhandelt wurde (s. Kapitel 8).

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



Abb. 5-2: Erfüllung des Kontingents/ Wohnungsvermittlungen 1994 - 2003



Die WU erfüllen ihr unternehmensbezogenes Kontingent in unterschiedlichem hohem Maße. Als Gründe für die Nichteinhaltung der Vertragsverpflichtungen werden von den befragten ExpertInnen genannt:

- Die Struktur des Wohnungsbestandes habe zur Folge, dass das für Mehrpersonenhaushalte festgelegte Kontingent sich leichter erfüllen lasse als das Kontingent für Einpersonenhaushalte.
- Die Mieten der angebotenen WE seien im Verhältnis zu den festgelegten Mietobergrenzen (MOG) für Sozialhilfeempfänger zu hoch, obwohl gem. AV Unterkunft für Berlin (zuletzt geändert am 16.06.2003) Überschreitungen bis zu 10 vH zulässig sind bei der Vermietung an Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit Bedrohte.

Die ZeKo berücksichtigt bei der Überprüfung der Wohnungsangebote die Möglichkeit der 10 %igen Überschreitung der MOG; auf Anfrage haben die Bezirksämter mitgeteilt, dass sie diese „in der Regel“ akzeptieren (Protokoll der 4. Sitzung Steuerungsausschusses vom 25.09.02, S. 2). Dennoch beklagen die beteiligten WU die starre, unflexible Handhabung der MOG.

- Die soziale Durchmischung der Wohnungsbestände soll erhalten bleiben bzw. nicht gefährdet werden in Anbetracht der Tatsache, dass es sich bei den WohnungsbewerberInnen im Rahmen des GM überwiegend um männliche 1PHH handelt und dass sich die dem GM angebotenen WE auf bestimmte Bestände beschränken (s. Kapitel 6).
- Die Fluktuation im Wohnungsbestand sei gering, insbesondere bei „guten“ WE (im KV/GM 2000 wurden Mindeststandards festgelegt; s. dazu Abschnitt 6.1). Hinzu komme, dass sich der für eine Vermittlung im Rahmen des GM in Frage kommende Wohnungsbestand durch Privatisierung, insbes. durch den Verkauf von Wohnungsunternehmen, verringere.

Tabelle 5-1 ist zu entnehmen, dass im Durchschnitt der Jahre 1994 - 2003 90 vH der WE, die auf das Kontingent angerechnet wurden, auch vermittelt wurden (9.560 WE). 10 vH der



angerechneten WE, die sich im Laufe der Jahre immerhin zu fast 1.100 WE summieren, konnten nicht vermittelt werden. Gleichzeitig konnte der Wohnungsbedarf der gemeldeten Wohnungsnotfälle bei weitem nicht über das GM gedeckt werden (s. Abschnitt 5.2.1). Tendenziell nahm die Zahl der WE ohne Vermittlung – mit Schwankungen – im Verlauf der Jahre zu und erreichte mit fast einem Viertel bzw. einem Fünftel in den Jahren 2001/2002 ihren Höhepunkt. Zu den (möglichen) Gründen für die Nichtvermittlung von WE s. Kapitel 7 „Wohnungsvermittlung“).

Nicht alle von den WU angebotenen WE werden auch auf das Kontingent angerechnet. In welchem Umfang das der Fall ist, lässt sich nur für die Programmjahre 2002 und 2003 ermitteln.¹ In den Jahren 2002/2003 blieben 22 bzw. 18 vH der von den WU angebotenen WE ohne Anrechnung, das sind immerhin ca. ein Fünftel der angebotenen WE. Gründe für eine Nichtanrechnung können nach Angaben der ZeKo sein: die vertraglichen Anforderungen hinsichtlich der Gebrauchsfähigkeit werden nicht erfüllt (z. B. Wohnungstür nicht verschließbar, Fenster fehlen, Fußboden herausgerissen); oder: das Wohnungsangebot wurde zurückgezogen, da der Vormieter die Kündigung zurückzog; oder: es erfolgte eine interne Vermietung durch das WU innerhalb der GM-Frist.

¹ Für die Jahre 1994 - 2001 sind definitiv keine Angaben möglich, da in dieser Zeit Wohnungen, die nicht auf das Kontingent angerechnet wurden, aus dem Datenbestand herausgelöscht worden waren.





6 Wohnungsangebote der Wohnungsunternehmen nach Qualität und Lage

6.1 Konzept/Umsetzung

Für die Wohnungsangebote gelten folgende Vorgaben:

- Größe: 81 vH der zur Vermittlung angebotenen WE sollen geeignet sein für Einpersonenhaushalte, 19 vH für Mehrpersonenhaushalte (s. Kapitel 5). Die als „angemessen“ anzusehende Wohnfläche bzw. Wohnungsgröße muss den einschlägigen sozialhilfrechtlichen Bestimmungen entsprechen (s. Anlage 1 der AV-Unterkunft vom 16.06.2003 mit einer Übersicht über die angemessene Wohnungsgröße/Wohnfläche). Ein Teil des Wohnungsbestandes der kommunalen WU kommt deshalb von vornherein nicht in Frage, weil die Wohnflächen die Angemessenheitsgrenzen übersteigen (genannt wurden in diesem Zusammenhang insbesondere in den 70er Jahren errichtete Sozialwohnungen).
- Ausstattung: Angesichts des niedrigen Ausstattungsstandards zahlreicher von den WU angebotener WE wurde es bei der Neufassung des KV/GM 2000 für notwendig erachtet, Mindeststandards für die Ausstattung festzulegen. Für eine Vermittlung im Rahmen des GM kommen nach einer entsprechenden Änderung im KV/GM 2000 nur WE mit Innentoilette und Bad bzw. Dusche in Frage; bis dahin konnten von den WU auch WE mit einer Außentoilette und/oder ohne Bad bzw. Dusche angeboten werden. Hinsichtlich der Art der Beheizung gibt es keine Vorgaben. Die WE müssen überdies „in „gebrauchsfähigem Zustand“ sein.
Lt. KV/GM gelten für die Durchführung von Schönheitsreparaturen die mietvertraglichen Bestimmungen. Bei Sozialhilfeempfängern stellt das Sozialamt dem Marktsegment-Mieter entsprechende Mittel zur Finanzierung von Schönheitsreparaturen gem. Fristenplan zur Verfügung.
- Mieten: Auch hier gelten die einschlägigen sozialhilfrechtlichen Bestimmungen (s. Anlage 2 der AV-Unterkunft vom 16.06.2003 mit einer Übersicht über die nach Baualter differenzierten MOG).
Die Wohnungswirtschaft beklagt, dass die in der AV-Unterkunft festgelegten Mietobergrenzen der tatsächlichen Mietentwicklung hinterherhinken und bemüht sich bei Erhöhung der Sozialmieten um Anpassung, denn: „Bestimmte Wohnungssegmente können deshalb in das GM gar nicht eingebracht werden“ (Expertengespräche).
- Lage der Wohnungen: Lt. KV/GM erklären die WU „... ihre Bereitschaft, im Rahmen ihrer Möglichkeiten eine Konzentration des Wohnungsangebots auf bestimmte Bezirke zu vermeiden und dazu die in allen Bezirken vorhandenen Wohnungsbestände angemessen einzubeziehen“. Nach Angaben der befragten ExpertInnen führen die für Wohnungsangebote des GM geltenden Mietobergrenzen gem. Sozialhilfekriterien allerdings dazu, dass die für eine Vermittlung über das GM infrage kommenden Wohnungsbestände von vornherein nicht nur quantitativ, sondern auch räumlich begrenzt sind.

6.2 Ergebnisse/Erfahrungen

Da Status (gebunden/nicht [mehr] gebunden), Größe und Miete der vermittelten WE edv-mäßig nicht erfasst wurden, konnten hierzu keine Auswertungen vorgenommen werden.



Hinsichtlich der Größe der vermittelten WE kann aber die Differenzierung der über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalte nach Ein- und Mehrpersonenhaushalten für die Zwecke dieser Untersuchung als ausreichend betrachtet werden (s. Abschnitt 4.2.3). Im Folgenden werden die Ergebnisse zu Ausstattung und Lage der über das GM vermittelten WE vorgestellt.

6.2.1 Ausstattung

Was die Heizungsart betrifft, so waren im Zeitraum 1994 - 2003 etwas mehr als zwei Drittel der über das GM vermittelten WE mit Zentral- bzw. Gasheizung ausgestattet, knapp ein Drittel mit Ofenheizung (s. die nachfolgende Tab. 6-1). Der Anteil der vermittelten WE mit Ofenheizung ist seit Programmbeginn als Folge der Modernisierung der Wohnungsbestände sukzessive zurückgegangen von 44 vH im Jahr 1994 auf 10 vH im Jahr 2003.

Tabelle 6-1: Vermittelte Wohnungen nach Heizungsart 1994 – 2003 /1/

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

/1/ Die Heizungsart „Gas“ wurde erst ab 2002 erfasst (insgesamt 84 WE).

Ansonsten lässt sich die Qualität der dem GM angebotenen WE anhand der vorliegenden Daten nicht belegen: Die Sanitär-Ausstattung der WE wurde zwar erfasst, erwies sich aber aufgrund einer Reihe von Ungereimtheiten als nicht auswertbar. Die edv-mäßige Erfassung der über das GM vermittelten WE hinsichtlich der Renovierungsbedürftigkeit nach Einstufung durch die WU seit 2002 (Renovierungsbedürftigkeit: ja/nein; wenn ja: in welcher geschätzten Höhe?; Anlage 2 zum KV/GM) erlaubt wegen zu hoher Ausfälle bei den Angaben keine zuverlässigen Interpretationen.

Nach Aussagen der befragten ExpertInnen hat sich die Ausstattung des Wohnungsangebots seit der Anhebung der Mindeststandards verbessert. Dennoch sei unverkennbar, dass die WU „nicht unbedingt ihre besten WE“ anbieten.

Nach Angaben der Wohnungswirtschaft werden dem GM - auf einer gedachten Skala der Wohnungsbestände der WU nach Qualität (von sehr schlecht bis sehr gut) – vorrangig WE „aus der unteren Hälfte“ angeboten, keinesfalls nur aus dem unteren Drittel oder Viertel; es handele sich auf jeden Fall um „ordentliche WE“, die in einem gebrauchsfähigen Zustand seien. Im Übrigen könnten sich „problematische“ Mieter, d. h. Mieter, „die aus einer schwierigen Situation kommen“ und denen eine „nicht so gute WE“ über das GM vermittelt wird, „einwohnen“ und bei „Bewährung“ zu einem späteren Zeitpunkt in eine bessere WE im Bestand des betreffenden WU umziehen.

Die übrigen befragten Beteiligten beurteilen die Qualität der dem GM angebotenen WE negativer: es handele sich – wenn auch nicht durchgehend so doch tendenziell - um eher „schwer vermietbare, qualitativ schlechte WE“ mit einem einfachen Standard (Leitungen über Putz, ohne Fliesen in den Bädern, Ofenheizung etc.), die überdies häufig in einem (stark)



renovierungsbedürftigen Zustand seien. Sozialwohnungen würden dem GM „so gut wie nie“ angeboten.

Wenn renovierungsbedürftige WE angeboten wurden, haben die Bezirke sich nach Angaben der befragten ExpertInnen z. T. an der Finanzierung von Instandsetzungsmaßnahmen beteiligt. Es habe auch Absprachen zwischen WU und Mietern dergestalt gegeben, dass die Mieter z. B. die notwendigen Renovierungsarbeiten in Eigenarbeit durchführt haben und das WU die Materialkosten übernommen hat - hier gebe es ganz unterschiedliche Vorgehensweisen.

6.2.2 Lage der vermittelten Wohnungen: Versorgte Haushalte nach Herkunfts- und Zuzugsbezirken

6.2.2.1 Vorbemerkung zur Durchführung der bezirkswisen Auswertung

Herkunfts- und Zuzugsbezirk werden bei jeder Vermittlung von der ZeKo erfasst. Deshalb lag es nahe, eine Auswertung der Wohnungsvermittlungen nach Herkunfts- und Zuzugsbezirken so vorzunehmen, dass sich abbilden lässt, inwieweit Haushalte, die im Rahmen des GM mit Wohnraum versorgt wurden,

- im gleichen Bezirk blieben/bleiben konnten,
- den Bezirk wechselten/wechseln mussten und
- welche West-Ost- bzw. Ost-West-Bewegungen damit verbunden waren.

Aus dem Kreis der befragten ExpertInnen kam der Vorschlag, nur mit den fusionierten 12 Bezirken zu arbeiten und diese auch rückwirkend der Auswertung zugrunde zu legen. Dabei ergibt sich das Problem, dass es zwei „gemischte“ Bezirke gibt, die sich aus ehemaligen West- und Ostbezirken zusammensetzen: Friedrichshain-Kreuzberg und Mitte (ehem. Wedding, Tiergarten und Mitte). Bis einschließlich 2001 wurden die Daten bei der ZeKo noch getrennt für die einzelnen Bezirke erfasst – somit auch nach West-/Ost-Zugehörigkeit. Für die Programmjahre 2002/03 könnte die Aufschlüsselung der beiden „gemischten“ Bezirke nach West- bzw. Ost-Standort der über das GM vermittelten WE/versorgten Haushalte nur über die Lage/Adresse der WE ermittelt werden. Diese Zuordnung sollte mittels eines Straßenverzeichnisses vorgenommen werden, das – wie sich nach längerem Recherchieren herausstellte – beim Statistischen Landesamt Berlin vorhanden ist.

Trotz erheblicher Bemühungen der ZeKo ließ sich nicht in Erfahrung bringen, wie hoch die Kosten für die Verfügungstellung des Straßenverzeichnisses sein würden, die – so die Auskunft vonseiten des LAGeSo – in jedem Fall vom IWU hätten übernommen werden müssen. Unter diesen Umständen sah das IWU sich gezwungen, von dem ursprünglich geplanten Verfahren bei den Berechnungen Abstand zu nehmen und wie folgt vorzugehen:

- Die Auswertung nach Herkunfts- und Zuzugsbezirken erfolgt anhand der 12 Bezirke für die Jahre 1994 - 2003 in Abschnitt 6.2.2.2 unter folgenden Gesichtspunkten:
 - Verbleib im Bezirk
 - Wechsel des Bezirks
 - Salden der einzelnen Bezirke: Wegzug vs. Zuzug von GM-Berechtigten.



- Die gleiche Auswertung erfolgt für die Jahre 1994 - 2001 auf der Basis von 23 Bezirken in Abschnitt 6.2.2.3, ergänzt um die Auswertung der Bezirkswechsel hinsichtlich der damit verbundenen West-Ost-/Ost-West-Bewegungen.

Dieses Vorgehen war mit einem erhöhten Aufwand verbunden, da fast alle Berechnungen doppelt mit je verschiedenen Teilmengen durchgeführt werden mussten.

Zu den Fallzahlen bei den beiden Berechnungsarten ist anzumerken:

- Bei den Berechnungen auf der Basis von 12 Bezirken beläuft sich die Zahl der Vermittlungen, die in die Auswertung einbezogen werden konnten, auf 9.277 und ist somit gegenüber den übrigen Auswertungen für die Jahre 1994 - 2003, denen 9.560 Vermittlungen zugrunde liegen, um 283 Fälle reduziert. Dabei handelt es sich um Vermittlungen an Klientinnen von „Donna Castella“, die hier nicht einbezogen werden können, da für diese Fälle nur Angaben zum Herkunftsbezirk vorliegen.
- Den Berechnungen auf der Basis von 23 Bezirken liegen 8.074 Vermittlungen zugrunde. Gegenüber der Gesamtzahl der Vermittlungen im Zeitraum 1994 - 2003 in Höhe von 9.560 ist die Zahl der Vermittlungen hier um 1.486 Fälle reduziert. Das ist darauf zurückzuführen, dass zwei Programmjahre fehlen (2002: 675 Vermittlungen; 2003: 610 Vermittlungen – zus. 1.285) sowie 201 Vermittlungen an Klientinnen von „Donna Castella“.

6.2.2.2 Versorgte Haushalte nach Herkunfts- und Zuzugsbezirken¹ 1994 - 2003 auf der Basis von 12 Bezirken (ohne West-Ost-/Ost-West-Mobilität im Zusammenhang mit Wohnungsvermittlungen im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“; s. Tab. 6-2 in Anhang I)

Die Bezirke haben in höchst unterschiedlichem Maße das GM in Anspruch genommen (= aus der Sicht der Herkunftsbezirke, in denen die GM-Berechtigten registriert werden): während 18,8 vH aller Vermittlungen auf M-Berechtigte aus dem Bezirk Mitte entfallen (höchster Wert), beträgt der gleiche Wert für Treptow-Köpenick nur 3,6 vH (Tab. 6-2 in Anhang I, Sp. 2). – Von Interesse wäre es nachzuvollziehen, inwieweit diese Unterschiede mit dem unterschiedlichen Umfang der Wohnungsnotproblematik in den einzelnen Bezirken variieren. Ein guter Anhaltspunkt dafür wären die sog. „Bezirksquoten“, d. h. die jährliche Verteilung des im „Geschützten Marktsegment“ vereinbarten Kontingents auf die Bezirke entsprechend der Zahl der gemeldeten (untergebrachten) Wohnungslosen. Diese Quoten wurden für einige wenige Jahre von der ZeKo ermittelt. Da sie aber nicht vollständig vorliegen und die von den Bezirken gemeldeten Wohnungslosenzahlen überdies in der Summe in keinem Jahr übereinstimmen mit den „offiziellen“ Wohnungslosenzahlen, können sie für die Auswertung nicht herangezogen werden.²

In den Expertengesprächen war zu erfahren, dass die „Kiezbindung“ der Berliner sehr hoch ist und dass die Wohnungssuchenden nur ungern ihren Bezirk verlassen. Das gilt zwar ganz

¹ Herkunftsbezirk = der Bezirk, in dem ein Haushalt als M-berechtigt registriert ist.

Zuzugsbezirk = der Bezirk, in dem eine Wohnung angeboten und vermittelt wird.

² Die ZeKo hielt sich bei der Verteilung der Wohnungsangebote auf die Bezirke nur anfangs strikt an die Bezirksquoten; später verteilte sie die Wohnungsangebote auf die Bezirke entsprechend dem Bedarf, d. h. dem gemeldeten Interesse an angebotenen Wohnungen.



allgemein, besonders ungern ziehen Westberliner aber ganz offensichtlich nach wie vor¹ in Ostbezirke (in denen die Mehrzahl der dem GM angebotenen WE liegt ; s. u.) – wobei insbesondere die Plattenbauten in Randlage auf Ablehnung stoßen –, aber ebenso ungern ziehen Ostberliner angeblich in westliche Bezirke, was aber für das GM weniger bedeutsam ist (s. u.). Aus dieser Konstellation können sich Probleme ergeben: M-Berechtigte lehnen – trotz Wohnungsnot – das Wohnungsangebot ab und riskieren, ihre M-Berechtigung zu verlieren, wenn sie dreimal eine WE abgelehnt haben (so die Handhabung im Bezirk Neukölln). Oder es kommt zum „erzwungenen Kiezwechsel“, der Nachteile für die Betroffenen haben kann: Verlust nicht nur des vertrauten räumlichen, sondern auch des sozialen Umfelds, das insbesondere für benachteiligte Personengruppen durchaus auch eine Ressource darstellen kann (soziale Kontakte, informelle Hilfebeziehungen usw.).

Auf diesem Hintergrund ist es sicherlich positiv einzuschätzen, dass während der Programmlaufzeit insgesamt knapp die Hälfte (48,4 vH) der über das GM mit Wohnraum versorgten HH wieder im gleichen Bezirk (Herkunftsbezirk) vermittelt werden konnte, etwas mehr als die Hälfte der Vermittlungen (51,6 vH) war mit einem Bezirkswechsel verbunden. Bei diesen Ergebnissen ist allerdings zu berücksichtigen, dass den Berechnungen hier – auch rückwirkend – die Bezirkseinteilung gem. Bezirksreform zum 01.01.2000 zugrunde liegt, wodurch bei Bezirkszusammenlegungen auch Umzüge in fusionierte, d. h. unmittelbar benachbarte Bezirke als Umzüge im eigenen Bezirk gewertet werden.²

Dabei differiert der Anteil der registrierten M-Berechtigten, denen in ihrem Herkunftsbezirk eine WE vermittelt werden konnte, zwischen den einzelnen Bezirken erheblich: während dieser Anteil in Friedrichshain-Kreuzberg nur 31,0 vH beträgt (niedrigster Wert), liegt er in Spandau bei 84,3 vH (höchster Wert; Tab. 6-2 in Anhang I, Sp. 4). Dementsprechend variieren spiegelbildlich die Anteile der M-Berechtigten, denen eine WE in einem anderen Stadtteil vermittelt wurde.

Unterschiedlich hoch sind auch die Anteile, zu denen sich die insgesamt im Rahmen des GM vermittelten Haushalte auf die einzelnen Bezirke verteilen (Zuzugsbezirke); sie spiegeln wieder, in welchem Umfang dem GM Wohnungen in den einzelnen Bezirken angeboten wurden: Während 16,0 vH aller Vermittlungen im Bezirk Lichtenberg liegen (höchster Wert), entfallen nur 2,3 vH der Vermittlungen auf Steglitz-Zehlendorf.

Aus dem Verhältnis der Vermittlungen nach Herkunfts- und Zuzugsbezirk lassen sich Salden ermitteln, die zeigen, inwieweit Bezirke M-Berechtigte in der Bilanz „abgegeben“ oder „aufgenommen“ haben. Die nachfolgende Auflistung zeigt, dass fünf Bezirke mehr M-Berechtigte an andere Bezirke abgegeben als von anderen Bezirken aufgenommen haben (Vorzeichen „+“) und dass sieben Bezirke umgekehrt mehr M-Berechtigte aus anderen Bezirken aufgenommen als abgegeben haben (Vorzeichen „-“). Unter den letzteren sind alle vier „reinen“ Ostbezirke, worin sich die West-Ost-Wanderung bei Wohnungsvermittlungen im Rahmen des GM bereits andeutet. Weitere Aufschlüsse bringt die Auswertung anhand der ursprünglich 23 Bezirke im nachfolgenden Abschnitt 6.2.2.3.

¹ So ist dem Erfahrungsbericht 1994 (S. 14) zu entnehmen, dass seinerzeit „... gegen die Wohnungen in den östlichen Bezirken ein ausgeprägter Vorbehalt der westlichen BewerberInnen“ bestand und dass es „unerwartet hohe Ablehnungsquoten“ gab.

² Anhand der bezirksweisen Auswertung auf der Basis von 23 Bezirken (s. u.) ist der Anteil der Umzüge im eigenen Bezirk mit 39,6 vH dementsprechend niedriger.



Tab. 6-3: Ermittlung von Salden auf der Basis von 12 Bezirken (1994 – 2003)

Bezirk	West-/Ost-Zuordnung	Saldo /1/
Mitte	Ost und West	+ 633
Friedrichshain-Kreuzberg	Ost und West	+ 327
Tempelhof-Schöneberg	West	+ 245
Steglitz-Zehlendorf	West	+ 199
Charlottenburg-Wilmersdorf	West	+ 147
Marzahn-Hellersdorf	Ost	- 73
Reinickendorf	West	- 102
Spandau	West	- 102
Neukölln	West	- 129
Pankow	Ost	- 295
Lichtenberg	Ost	- 377
Treptow-Köpenick	Ost	- 473

/1/ Letzte Spalte von Tab. 6-2 (s. Anhang I) sortiert.

"+" bedeutet: In einem Bezirk wurden mehr M-Berechtigte in andere Bezirke vermittelt als von anderen Bezirken aufgenommen wurden.

"-" bedeutet: In einem Bezirk wurden mehr M-Berechtigte aus anderen Bezirken mit Wohnraum versorgt als an andere Bezirke abgegeben wurden.

Zur Erklärung der unterschiedliche Beteiligung der Bezirke am GM kommen somit verschiedene Faktoren in Betracht:

- der unterschiedliche Bedarf an WE für Wohnungsnotfälle sowie das Engagement der Bezirke bei der Vermittlung von angebotenen WE;
- die unterschiedliche regionale Verteilung der für ein Angebot an das GM in Frage kommenden Wohnungsbestände der kooperierenden WU - in Verbindung mit dem Engagement der WU, dem GM Wohnungsangebote zu machen.

6.2.2.3 Versorgte Haushalte nach Herkunfts- und Zuzugsbezirken 1994 - 2001 auf der Basis von 23 Bezirken (mit West-Ost-/Ost-West-Mobilität im Zusammenhang mit Wohnungsvermittlungen im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“; s. Tab. 6-4 in Anhang I)

- *Vermittlungen nach Herkunfts- und Zuzugsbezirken sowie Salden für den gesamten Zeitraum*

Tab. 6-4 in Anhang I zeigt, dass nach Herkunftsbezirk die insgesamt 8.074 Vermittlungen der Jahre 1994 - 2001 zu 60,0 vH auf West- und zu 40,0 vH auf Ostbezirke entfallen. Dabei entfallen mit 11 vH die meisten Vermittlungen auf M-Berechtigte aus dem Bezirk Wedding¹ (gefolgt von Hellersdorf mit 9,1 vH) und die wenigsten Vermittlungen auf Zehlendorf und Weißensee mit jeweils 1,5 vH.

Was den Standort der vermittelten WE betrifft (Zuzugsbezirk), so entfallen insgesamt im fraglichen Zeitraum 41,4 vH der Vermittlungen auf Westbezirke und 58,6 vH auf Ostbezirke. Das zeigt, dass dem GM im Ostteil der Stadt mehr WE angeboten wurden als im Westteil der Stadt.

¹ Der Bezirk Wedding wurde mit den Bezirken Tiergarten und Mitte zum neuen Bezirk Mitte zusammengefasst. Dementsprechend weist dieser Bezirk auch den höchsten Anteil von Vermittlungen anhand der Berechnungen auf der Basis von 12 Bezirken auf (s. dazu Abschnitt 6.2.2.2).



Nach Angaben der befragten ExpertInnen handelt es sich bei den im Westteil der Stadt angebotenen WE überwiegend um WE in Beständen aus der unmittelbaren Nachkriegszeit, die vor 1950 bzw. in den 50er Jahren gebaut wurden. Die im Ostteil der Stadt angebotenen WE liegen überwiegend in Plattenbauten und sind ebenfalls auf bestimmte Gebiete konzentriert. Die Gefahr einer Konzentration von sozial Benachteiligten in den fraglichen Unternehmensbestände ist sicherlich nicht von der Hand zu weisen, auch wenn nach Angaben der befragten ExpertInnen bei der Belegung darauf geachtet wird, dass Konzentrationen nach Möglichkeit vermieden werden. Wegen der zu befürchtenden negativen Folgen hat die ZeKo deshalb das Angebot von WU, ganze Häuser zur Vermietung an GM-Berechtigte zu nutzen, abgelehnt. Aus dem Kreis der ExpertInnen war aber auch zu erfahren, dass es durchaus Beispiele von Wohnhäusern gebe, in die mehrere GM-Haushalte vermittelt wurden – vor allem mangels Alternativen als Folge der strikten Anwendung der Sozialhilfekriterien, möglicherweise aber auch, weil die WU nicht unbedingt interessiert sind, die GM-Klientel in ihrem Wohnungsbestand zu „streuen“.

Unter Zugrundelegung der alten Bezirkseinteilung fanden im gesamten Zeitraum 39,6 vH der Vermittlungen im gleichen Bezirk statt. Dieser Anteil variiert allerdings sehr stark zwischen den West- und Ostbezirken.

- Unter Bezugnahme auf die Herkunftsbezirke: Während in den Westbezirken 46,5 vH der dort registrierten und vermittelten M-Berechtigten im selben Bezirk blieben, waren es in den Ostbezirken nur 29,2 vH. Die geringere Anteil von Vermittlungen innerhalb der Ostbezirke ist nach Angaben der befragten ExpertInnen darauf zurückzuführen, dass es dort häufig nur ein großes, ehemaliges Ost-WU gab bzw. gibt und daneben keine oder nur wenige Bestände anderer WU. Da räumungsbetroffene ehemalige Mieter nicht noch einmal im gleichen WU mit Wohnraum versorgt werden, ist bei der Vermittlung von M-Berechtigten ein Bezirkswechsel (in der Regel in einen anderen Ostbezirk) häufig unvermeidlich.
- Unter Bezugnahme auf die Zuzugsbezirke: Während in den Westbezirken 67,5 vH der dort angebotenen und vermittelten Wohnungen mit M-Berechtigten aus dem gleichen Bezirk belegt wurden, waren es in den Ostbezirken nur 19,9 vH.

Die nachfolgende Auflistung der Salden in Tab. 6-5 zeigt, dass insgesamt im fraglichen Zeitraum neun Bezirke mehr Berechtigte an andere Bezirke abgegeben als von anderen Bezirken aufgenommen haben (Vorzeichen „+“) und dass 14 Bezirke umgekehrt mehr M-Berechtigte aus anderen Bezirken aufgenommen als abgegeben haben (Vorzeichen „-“). Unter den letzteren sind - mit einer Ausnahme (Hellersdorf) - alle Ostbezirke, woraus die West-Ost-Wanderung bei Wohnungsvermittlungen im Rahmen des GM deutlich wird.¹

¹ Da es in Hellersdorf nur ein städtisches WU gibt, können bereits räumungsbetroffene ehemalige Mieter dort nicht noch einmal mit Wohnraum versorgt werden, so dass ein Bezirkswechsel (in einen anderen Ostbezirk) in diesen Fällen unvermeidlich ist.



Tab. 6-5: Ermittlung von Salden auf der Basis von 23 Bezirken (1994 – 2001)

Bezirk	West-/Ost-Zuordnung	Saldo /1/
Kreuzberg	W	+ 455
Wedding	W	+ 431
Schöneberg	W	+ 342
Tiergarten	W	+ 302
Hellersdorf	O	+ 288
Steglitz	W	+ 144
Wilmersdorf	W	+ 116
Zehlendorf	W	+ 48
Charlottenburg	W	+ 34
Pankow	O	- 35
Reinickendorf	W	- 55
Weißensee	O	- 74
Spandau	W	- 75
Tempelhof	W	- 117
Friedrichshain	O	- 118
Neukölln	W	- 119
Mitte	O	- 146
Köpenick	O	- 176
Prenzlauer Berg	O	- 195
Hohenschönhausen	O	- 201
Treptow	O	- 269
Marzahn	O	- 290
Lichtenberg	O	- 290

/1/ Letzte Spalte von Tab. 6-4 (s. Anhang I) sortiert.

"+" bedeutet: In einem Bezirk wurden mehr M-Berechtigte in andere Bezirke vermittelt als von anderen Bezirken aufgenommen wurden.

"-" bedeutet: In einem Bezirk wurden mehr M-Berechtigte aus anderen Bezirken mit Wohnraum versorgt als an andere Bezirke abgegeben wurden.

Im gesamten Zeitraum 1994 - 2001 wurden im Ostteil der Stadt deutlich mehr Haushalte „aufgenommen“, die aus Westbezirken zuzogen (insgesamt 1.678), als umgekehrt Haushalte aus Ostbezirken an Westbezirke „abgegeben“ wurden (insgesamt nur 172; das Saldo beträgt 1.506).

- *Vermittlungen nach Herkunfts- und Zuzugsbezirken nach Jahren*

Die jahresweise Aufschlüsselung der Vermittlungen im Rahmen des GM nach West- bzw. Ostzugehörigkeit von Herkunfts- und Zuzugsbezirken zeigt – bei einer insgesamt stark rückläufigen Zahl von Vermittlungen gegenüber den Anfangsjahren im fraglichen Zeitraum (s. Tabelle 6-6): Die Vermittlungen nach Herkunftsbezirken

- waren für die Westbezirke in den Anfangsjahren 1994 - 97 zwei- bis dreimal so hoch wie für die Ostbezirke, sanken aber von Jahr zu Jahr ab auf ca. 1/6 der Vermittlungen im Jahr 2001 gegenüber dem Anfangsjahr;
- waren für die Ostbezirke in den Jahren 1994 - 97 bedeutend niedriger als für die Westbezirke, stiegen in diesen Jahren aber kontinuierlich an und erreichten - nach dem Einsetzen eines zahlenmäßigen Rückgangs im Jahr 1998 – das Niveau der Westbezirke; in



den Jahren 1998 – 2001 lag die Zahl der Vermittlungen nach Herkunftsbezirken für die Ostbezirke dann über der Zahl der Vermittlungen in den Westbezirken.

Tab. 6-6: Herkunfts- und Zuzugsbezirke nach West/Ost bei Wohnungsvermittlungen über das „Geschützte Marktsegment“ 1994 - 2001

Jahr	Herkunft				Zuzug				Summe
	von West		von Ost		nach West		nach Ost		
	abs.	vH	abs.	vH	abs.	vH	abs.	vH	
<i>Spalte</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
1994	1.209	74,9	405	25,1	579	35,9	1.035	64,1	1.614
1995	1.051	71,4	421	28,6	676	45,9	796	54,1	1.472
1996	1.003	67,0	494	33,0	622	41,5	875	58,5	1.497
1997	642	55,4	516	44,6	529	45,7	629	54,3	1.158
1998	436	48,3	466	51,7	410	45,5	492	54,5	902
1999	154	32,7	317	67,3	154	32,7	317	67,3	471
2000	131	33,4	261	66,6	144	36,7	248	63,3	392
2001	219	38,6	349	61,4	225	39,6	343	60,4	568
Summe	4.845	60,0	3.229	40,0	3.339	41,3	4.735	58,7	8.074

Insgesamt haben sich im Laufe der Jahre die Anteile an den jährlichen Vermittlungen im Rahmen des GM von einem Übergewicht von M-Berechtigten aus Westbezirken in eine Übergewicht von M-Berechtigten aus Ostbezirken verkehrt, das sich von 2000 auf 2001 leicht abschwächte. (Über die weitere Entwicklung in den Jahren 2002 und 2003 können keine Aussagen getroffen werden.) - Die möglichen Gründe für diese Verschiebung sind nicht ohne weiteres in Erfahrung zu bringen. Nach Angaben aus dem Kreis der befragten ExpertInnen ist der Rückgang der Vermittlungen von M-Berechtigten aus westlichen Bezirken nicht zurückzuführen auf einen Rückgang der Wohnungsnotproblematik in diesem Teil der Stadt, was eigentlich zu erwarten gewesen wäre. Auch die Bezirke würden diesen Angaben zufolge die Erfahrung machen, dass es – trotz des ab Mitte der 90er Jahre entspannten Wohnungsmarkts, der inzwischen wieder anzieht – nach wie vor für die (potentielle) Klientel des GM schwer ist, in Westberlin eigenhändig eine WE zu bekommen. Es gebe nach wie vor nicht genügend WE, die für diese Zielgruppe in Frage kommen, und im Übrigen würde diese Zielgruppe von den Vermietern wegen der Schulden, die die meisten haben, abgelehnt. Als Erklärung für den Rückgang wird vielmehr auf den hohen Anteil von M-Berechtigten hingewiesen, die angebotene WE ablehnen – insbesondere auch, wenn diese im Ostteil der Stadt liegen (s. dazu Kapitel 7). Was die Entwicklung im Ostteil der Stadt betrifft, so sei zu berücksichtigen, dass sich nach der Wende eine Bedrohung der Mietverhältnisse aufgrund von Mietschulden meist erst mit einer zeitlichen Verzögerung ergeben hätte. – Mit diesen Hinweisen lässt sich u. E. die starke Verschiebung der Anteile an den jährlichen Vermittlungen im Rahmen des GM von dringlich Wohnungssuchenden aus Westbezirken zu dringlich Wohnungssuchenden aus Ostbezirken aber nicht hinreichend erklären.

Die Vermittlungen nach Zuzugsbezirken waren in allen Jahren in den Ostbezirken zahlenmäßig und anteilmäßig – z. T. bedeutend – höher als in den Westbezirken. D. h. es wurden dem GM immer mehr WE im Ostteil als im Westteil der Stadt angeboten – wobei der Anteil



an allen Vermittlungen nach Zuzugsbezirken in den Ostbezirken teils (geringfügig) über, teils (geringfügig) unter dem Durchschnitt der Jahre (58,6 vH) lag.

Aus dem Zusammenspiel von „Nachfrage“ (= Herkunftsbezirk) auf der einen Seite und „Angebot“ (= Zuzugsbezirk) auf der anderen Seite ergeben sich die Wanderungsströme.

- *Vermittlungen nach der Mobilität innerhalb der West- bzw. Ostbezirke sowie zwischen West- und Ostbezirken*

Hinsichtlich der Mobilität zwischen den Bezirken im Westteil und im Ostteil der Stadt ergeben sich für die Vermittlungen in den Jahren 1994 - 2001 insgesamt folgende Anteile (Tab. 6-7/Summenspalte waagrecht):

- 39,2 vH der Vermittlungen fanden innerhalb von Bezirken im Westteil der Stadt statt;
- 37,9 vH der Vermittlungen fanden innerhalb von Bezirken im Ostteil der Stadt statt – d. h. die Vermittlungen fanden zu etwa gleich großen Anteilen innerhalb des West- und des Ostteils der Stadt statt;
- nur ein knappes Viertel (22,9 vH) der Vermittlungen waren mit dem Wechsel von einem West- in einen Ostbezirk (20,8) bzw. mit dem Wechsel von einem Ost- in einen West-Bezirk (2,1 vH) verbunden.

Tab. 6-7: West-/Ost- und Ost-West-Mobilität im Zusammenhang mit Wohnungsvermittlungen im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ (1994 - 2001)

Jahr	Von West nach West /1/		Von West nach Ost		Von Ost nach West		Von Ost nach Ost /1/		Summe	Saldo West abzügl. Ost
	Abs.	vH. v. Sp. 10	Abs.	vH. v. Sp. 10	Abs.	vH. v. Sp. 10	Abs.	vH. v. Sp. 10		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1994	577	35,7	632	39,2	2	0,1	403	25,0	1.614	+ 630
1995	672	45,7	379	25,7	4	0,3	417	28,3	1.472	+ 375
1996	619	41,3	384	25,7	3	0,2	491	32,8	1.497	+ 381
1997	514	44,4	128	11,1	15	1,3	501	43,3	1.158	+ 113
1998	373	41,4	63	7,0	37	4,1	429	47,6	902	+ 26
1999	129	27,4	25	5,3	25	5,3	292	62,0	471	0
2000	106	27,0	25	6,4	38	9,7	223	56,9	392	- 13
2001	177	31,2	42	7,4	48	8,5	301	53,0	568	- 6
Summe	3.167	39,2	1.678	20,8	172	2,1	3.057	37,9	8.074	+ 1.506

/1/ Einschl. Umzüge im gleichen Bezirk.

Während der Programmlaufzeit haben sich starke Verschiebungen bei der West-Ost-/Ost-West-Wanderung im Zusammenhang mit Wohnungsvermittlungen im Rahmen des GM ergeben: Die obige Tabelle zeigt, dass das Saldo für die Westbezirke (= mehr „Abgabe“ als „Aufnahme“) bereits zu 92 vH in den Programmjahren 1994 - 1997 erreicht war (Spalte 11). Danach nahm die West-Ost-Mobilität rapide ab und im Jahr 1999 waren die Wanderungsströme ausgeglichen. In den Jahren 2000 und 2001 gab es umgekehrt sogar ein leichtes Übergewicht von Vermittlungen von M-Berechtigten aus Ostbezirken in Westbezirke (13 bzw. 6 Haushalte). – Nach Angaben der befragten ExpertInnen gibt es verschiedene Gründe dafür, dass trotz hoher Leerstandsquoten in den Ostbezirken M-Berechtigte aus dem Ostteil



der Stadt dort nicht mit Wohnraum versorgt werden können: die leerstehenden WE entsprechen nicht den Mindestanforderungen des GM hinsichtlich der Ausstattung oder den Anforderungen der AV-Unterkunft, die Eigentumsverhältnisse sind ungeklärt; eine Konzentration von benachteiligten Haushalten soll vermieden werden.





7 Wohnungsvermittlung

7.1 Konzept/Umsetzung

Das Verfahren der Wohnungsvermittlung, an dem die Wohnungsunternehmen, die ZeKo und die Bezirke beteiligt sind, ist im KV/GM im Einzelnen festgelegt. Dabei werden die dem KV/GM als Anlage beigefügten und im Zuge der Neufassung des KV/GM in 11/2003 z. T. aktualisierten Formulare verwendet. Die Schritte im Einzelnen:

- → Die WU melden → der ZeKo freie/freiwerdende WE aus ihrem noch gebundenen bzw. nicht mehr gebundenen Bestand. Die WU nehmen die Auswahl eigenständig vor. Dabei handelt es sich nicht um Freimeldungen aus einem bestimmten, für das GM vorgesehenen Bestand an WE, sondern die WE werden für jedes Angebot an die ZeKo neu bestimmt.
- → Die ZeKo überprüft die Angebote hinsichtlich der Anforderungen (Größe, Ausstattung, Mierobergrenze, Gebrauchsfähigkeit) – wobei eine Besichtigung aus zeitlichen Gründen nicht möglich ist.
- → Die ZeKo übermittelt → allen Bezirksamtern eine „Wohnungsliste“ mit den vorliegenden Wohnungsangeboten.¹ – Wie bereits erwähnt, wurden früher die freigemeldeten WE nach einem Berechnungsschlüssel an die Bezirke weitergegeben, der sich am Verhältnis der in den Bezirken wohnungslos gemeldeten Haushalte zur gesamtberliner Zahl wohnungslos gemeldeter Haushalte orientierte. Die ZeKo hielt sich bei der Verteilung der Wohnungsangebote auf die Bezirke aber nur anfangs strikt an diese „Bezirksquoten“; später verteilte sie die Wohnungsangebote entsprechend dem Bedarf, d. h. dem gemeldeten Interesse an angebotenen Wohnungen.
- → Die Bezirksamter wenden sich bei Interesse an einzelnen Wohnungsangeboten an → die ZeKo und erhalten von dieser die spezifischen Wohnungsangebote.
- In der Regel benennt → ein Bezirksamt zwei InteressentInnen für eine Wohnung (KV/GM 2000 und 2003: Zweier-Vorschlag; KV/GM 1993: Dreier-Vorschlag), die die Voraussetzungen für den Bezug einer im Rahmen des GM vermittelten WE erfüllen müssen (Marktsegmentberechtigung, „Wohnfähigkeit“ gem. positiver Prognose; s. Abschnitt 4.1). Es ist aber auch ein Splitting dergestalt möglich, dass z. B. zwei Bezirke je eine InteressentIn für eine Wohnung benennen.
Für die Benennung von WohnungsbewerberInnen gegenüber dem WU musste nach Eingang des Wohnungsangebots bei der ZeKo bis zur Neufassung des KV/GM in 11/2003 eine 3-Wochen-Frist eingehalten werden, die seitdem um eine Woche verlängert ist.

¹ In dieses Verfahren ist auch Donna Castella einbezogen (s. Abschnitt 3.1.5).



Tab. 7-1: Vertragliche Regelungen zum Vermittlungsverfahren

Fassung KV/GM	Zahl der Bewerberbenennungen pro Wohnungsangebot	Benennungsfrist nach Eingang des Wohnungsangebots bei der ZeKo	Erneuter Bewerbervorschlag bei Nichtzustandekommen eines Mietvertrags innerhalb von ... Wochen nach Mitteilung durch das WU
KV/GM 1993	bis zu 3	3 Wochen	Unverzüglich
KV/GM 2000	(mindestens) 2	3 Wochen	2 Wochen
KV/GM 2003	(mindestens) 2	4 Wochen /1/	2 Wochen

/1/ Rücksendung der Bewerberverfahrensbestätigung durch das WU innerhalb von 2 Wochen nach der Bewerberbenennung durch die ZeKo/Erhalt des Vordrucks.

- Der/die Bewerber/in bekommt die Angebotsunterlagen ausgehändigt und stellt sich damit selbständig bei dem betreffenden WU vor. Das Bezirksamt übermittelt der → Zeko die Informationen über die Wohnungsbewerbung, die diese an das → WU weiterleitet.
- → Das WU informiert → die ZeKo umgehend über das Ergebnis der Bewerbung durch Rücksendung der „Bewerberverfahrensbestätigung“ (Vordruck, Anlage 4 zum KV/GM). Das Ergebnis kann sein:

- Abschluss eines regulären Mietvertrags
- Ablehnung des Wohnungsbewerbers/der –bewerberin vonseiten des WU unter Angabe von Gründen, wobei folgende drei Möglichkeiten zum Ankreuzen vorgesehen sind:
 - Erscheinungsbild/Auftreten des Bewerbers,
 - passt nicht in das Haus/Umfeld,
 - fehlende Unterlagen,
 - außerdem die Kategorie „Sonstiges“, die erläutert werden soll - worunter auch fällt, wenn ein Mieter gar nicht zum Vorstellungsgespräch erscheint.

Die am Verfahren beteiligten Akteure sind sich einig, dass angesichts der Mietschulden, die die meisten M-Berechtigten aus vorangegangenen Mietverhältnissen haben, ein Schufa-Eintrag kein Ablehnungsgrund sein kann.

Das WU muss seine Ablehnung nicht begründen, wenn ihm nur ein Bewerber statt der vertraglich vorgesehenen zwei Bewerber vorgeschlagen wurde. In diesem Fall unterbreitet die ZeKo dem WU einen erneuten BewerberInnen-Vorschlag innerhalb von 2 Wochen.

- Ablehnung der Wohnung durch den Wohnungsbewerber/die Wohnungsbewerberin, wobei folgende Begründungen zum Ankreuzen vorgesehen sind:
 - schlechter Wohnungs-/Hauszustand,
 - Ausstattungsmängel (Ofenheizung),
 - wollte nicht in den Bezirk/das Viertel.

Im Antrag auf M-Berechtigung (Anlage 3 zum KV/GM) wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass WE aus Gesamtberlin angeboten werden und dass „Wünsche zum Wohnbezirk ... nur im Rahmen der Möglichkeiten berücksichtigt werden (können).



Wenn ein M-Berechtigter dreimal ein Wohnungsangebot ohne berechtigte Gründe abgelehnt hat, dann wird er im Bezirk Neukölln aus der Kartei genommen.¹

- Kommt es zu einem Mietvertragsabschluss, dann organisiert → der Bezirk bei Bedarf d. h. wenn Wohnfähigkeit sonst nicht gegeben wäre, eine Betreuung (ggf. schon vor Einzug; zum Umfang des Betreuungsbedarfs bei Einzug s. Abschnitt 4.2.5).
- Wechselt ein Marktsegmentberechtigter mit dem Bezug der neuen Wohnung den Bezirk, dann sollen die Bezirke untereinander eine angemessene „Überleitung“ gewährleisten. Dazu wurde, wie bereits in Abschnitt 4.1 erwähnt, eigens ein Formblatt entwickelt (dem KV/GM als Anlage 5 beigelegt), in das eine Reihe von Informationen über die sozioökonomischen Verhältnisse, die Wohnungsnotsituation sowie die Betreuungssituation bzw. den Betreuungsbedarf des künftigen Mieters eingetragen werden sollen, um einen „nahtlosen“ Übergang insbesondere hinsichtlich der Betreuung sicherzustellen. Der „abgebende“ Bezirk übernimmt bei Sozialhilfeempfängern die ersten beiden Monatsmieten. Die Bezirke sind überein gekommen, „Problemfälle“ nach Möglichkeit im eigenen Bezirk zu versorgen („ungeschriebenes Gesetz“).
- Falls kein Mietvertrag zustande kam: Erneuter Bewerbervorschlag von → der ZeKo (nach Rücksprache mit den Bezirksämtern, 2-Wochen-Frist) an → die WU.
- Wenn die 4-Wochen-Frist (früher: 3-Wochen-Frist) nicht eingehalten wird/werden kann, gehen die WE dem GM u. U. zur Vermittlung verloren, werden aber auf das Kontingent angerechnet.

7.2 Erfahrungen

Nachfolgend können nur „Erfahrungswerte“ der Beteiligten dargestellt werden, da zur Wohnungsvermittlung keine von der ZeKo zentral erfassten (auswertbaren) Daten vorliegen: weder werden die Gründe für das Nichtzustandekommen von Mietverträgen edv-mäßig erfasst noch der Umfang des Verlusts von angebotenen WE durch das Nichteinhalten von Fristen; wegen lückenhafter Erfassung gelang es auch nicht, die Zahl der Bewerber-Haushalte pro vermittelter WE im Zeitverlauf zu ermitteln.

Die Wohnungsvermittlung ist dadurch gekennzeichnet, dass sich viele der von den Bezirken vorgeschlagenen WohnungsbewerberInnen (nach Einschätzung der befragten ExpertInnen „mehr als 50 vH“) erst gar nicht bei den WU vorstellen, nachdem sie die Wohnungsunterlagen erhalten haben und das WU über die Bewerberauswahl vorinformiert worden ist, oder sie lehnen das Wohnungsangebot nach einer Besichtigung ab. – Nach den Ergebnissen einer Auswertung der Marktsegmentaktivitäten des Bezirksamts Neukölln im Zeitraum 10.06.2002 - 21.12.2003 wurden zur Vermittlung von 102 WE (81 über das GM angebotenen WE, 21 WE privater Vermieter, die zu den gleichen Bedingungen vermittelt wurden) 279 Vermittlungsvorgänge initiiert, von denen nur 29 (10 vH) erfolgreich verliefen. Bei den Vermittlungsvorgängen, die erfolglos verliefen, überwogen mit 60 vH die Gründe auf Seiten des Vermieters (bei 56 vH Ablehnung des Wohnungsbewerbers/der -bewerberin durch den Vermieter ohne Differenzierung nach den Gründen im Einzelnen, bei 4 vH war die fragliche

¹ Der Bezirk geht davon aus, dass es sich um eine Wohnraumnotversorgung handelt, bei der der Wohnungssuchende auch Kompromisse eingehen muss. Wenn Wohnungsangebote mehrmals abgelehnt würden, tauche die Frage auf, wie dringend der Wohnungsbedarf sei.



Wohnung bereits vermietet); bei 40 vH der erfolglosen Vermittlungsbemühungen lagen die Gründe auf Seiten des Wohnungsbewerbers/der -bewerberin (bei 34 vH Ablehnung der fraglichen Wohnung durch den Bewerber/die Bewerberin ohne Differenzierung nach den Gründen im Einzelnen, bei 6 vH erschien der Bewerber/die Bewerberin nicht zum Vorstellungsgespräch; s. dazu Anhang II).

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

- die Betreffenden wollen „nicht wirklich eine eigene WE haben“, weil sie sich eine selbstständige Lebens- und Haushaltsführung (noch) nicht zutrauen (z. B. Klienten aus betreuenden Einrichtungen oder Obdachern);
- der Standort der WE missfällt den BewerberInnen, vor allem, wenn er in einem anderen Kiez als dem bisherigen liegt (s. dazu auch Kapitel 6).
- Die WE selber gefällt nicht, wobei allgemein festzustellen sei, dass die Anspruchshaltung der Wohnungssuchenden enorm gestiegen sei: („Es handelt sich um eine Wohnraumnotversorgung, wo wir erwarten, dass der Antragsteller in gewisser Hinsicht auch kompromissbereit ist“. „Der größte Teil der Leute will diese Wohnungen nicht“. „Die Mieter kommen an und wollen die tollsten und teuersten WE haben“. „Auch Sozialhilfeempfänger sind nicht bereit, eine WE mit Ofenheizung zu akzeptieren“.)

Mitunter müssen fünf, sechs oder auch noch mehr BewerberInnen für eine WE benannt werden, die dann möglicherweise nicht einmal vermittelt werden kann. Das Verhalten der Bewerber-Haushalte gibt den Beteiligten natürlich zu denken; sie stellen Mutmaßungen an, was die Gründe für dieses Verhalten sein könnten, wo die Betroffenen dann bleiben und was möglicherweise getan werden kann. Als Erklärung komme die „schwieriger“ gewordene Klientel in Betracht (s. dazu Abschnitt 4.2.5), die nicht willens oder nicht in der Lage sei, einen Vorstellungstermin beim WU zu organisieren und/oder nicht begreife, dass das Wohnungsangebot über das GM die „letzte Chance“ sei, eine Wohnung im regulären Bestand zu erhalten – wobei sich allerdings die Frage stelle, ob „Wohnfähigkeit“ unter diesen Umständen überhaupt gegeben sein kann.

Es frage sich natürlich auch, wie ernsthaft die Wohnungsnotsituation sein kann, wenn eine WE abgelehnt wird, weil sie in einem anderen Bezirk liegt oder wenn Mängel der angebotenen WE nicht akzeptiert werden – d. h. ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer M-Berechtigung (bereits eingetretene Wohnungslosigkeit oder unabwendbar bevorstehender Wohnungsverlust) in jedem Fall vorliegen. Und: Wie lösen die Betreffenden ihr Wohnungsnotproblem, wo kommen sie unter, nachdem sie ein Wohnungsangebot des GM abgelehnt haben? Für den weiteren Verbleib kommen nach Aussagen der befragten ExpertInnen in Betracht: das bisherige Mietverhältnis kann doch noch erhalten werden; es findet sich eine Wohnmöglichkeit bei Bekannten/Freunden oder womöglich (angesichts des entspannten Wohnungsmarkts) eine WE im privaten Bestand; bei Bewerber-Haushalten im „Betreuten Wohnen“ ist der freie Träger bei der Wohnungssuche behilflich; die Unterbringung in einer Unterkunft wird in Kauf genommen.

In Anbetracht dieser Erfahrungen wird aus dem Kreis der ExpertInnen die Forderung nach einem stärkeren „Engagement“ der Bezirke bei der Wohnungsvermittlung laut: die Bezirke müssten „mehr in die Pflicht“ genommen werden/„mehr Druck machen“, indem sie das Be-



werbungsverfahren stärker reglementieren („Laufzettel“). Zu erwägen dürfte in diesem Zusammenhang sicherlich auch sein, ob etliche BewerberInnen möglicherweise auf mehr Unterstützung beim Bewerbungsverfahren angewiesen sind – wobei sich abzeichnet, dass freie Träger eher als Bezirke in der Lage sind, „ein engmaschigeres Netz vom Anfang bis zum Ende des Bewerbungsverfahrens zu knüpfen“ (Expertengespräche). Wenn ein Wohnungsbewerber/eine Bewerberin bereits in Betreuung ist, findet bei Bedarf eine Begleitung zum Vorstellungsgespräch statt. Zu erfahren war bei den Expertengesprächen an unseren Fallstudienstandorten, dass die WU eine Begleitung in der Regel positiv bewerten, da sie eine Gewähr für eine ausreichende Unterstützung bei der Integration bietet (s. dazu auch Abschnitt 10.5 „Standard der vermittelten Wohnung“, letzter Satz).

Sonstige Erfahrungen beim Vermittlungsverfahren:

Abweichend vom vertraglich vereinbarten Vermittlungsverfahren fragen Bezirke „in Einzelfällen“/„in Ausnahmefällen“ (ZeKo), Donna Castella offensichtlich häufiger direkt bei den WU nach „passenden“ Wohnungen nach, wenn ein dringender Wohnungsbedarf, meist mit spezifischen Anforderungen (z. B. große WE für Paare oder Alleinerziehende mit Kindern) sich über die von der ZeKo angebotenen WE nicht decken lässt. Dieses Verfahren, bei dem Wohnraum für bereits registrierte M-Berechtigte direkt akquiriert wird, ist mit der ZeKo abgestimmt. Bei erfolgreicher Vermittlung werden die fraglichen WE auf das GM angerechnet. Abzulehnen sei es demgegenüber, wenn das vertraglich vereinbarte Vermittlungsverfahren wie folgt unterlaufen werden soll: WU schicken Wohnungsbewerber, die bei ihnen vorstellig geworden sind und denen sie eine WE vermieten möchten, zum Bezirksamt, damit sie sich zur Anrechnung der fraglichen WE auf das GM eine M-Berechtigung ausstellen lassen. Denn sonst würden auf diese Weise einzelne Wohnungssuchende zum Nachteil der regulär registrierten M-Berechtigten an der Warteschlange vorbei bevorzugt mit Wohnraum bedient.

Entgegen der Absprachen unter den am GM Beteiligten kommt es aufgrund von „Informationsdefiziten“ in den Vermietungsabteilungen der WU (s. dazu auch Abschnitt 3.1.3) immer wieder zur Ablehnung von Bewerber-Haushalten mit Mietschulden (Schufa-Eintrag).

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

Da die Bewerbungsverfahrensbestätigungen nicht immer zügig an die ZeKo geschickt werden, kann die Frist für die Benennung von BewerberInnen nicht immer eingehalten werden, so dass ein Teil der von den WU angebotenen WE für die Vermittlung verloren geht (s. dazu Abschnitt 5.2.2).

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





8 Wohnungssicherung

8.1 Konzept/Umsetzung

Seit der Einführung des KV/GM sind die WU verpflichtet, unverzüglich Probleme in den Mietverhältnissen mitzuteilen, die eine Beendigung des Mietverhältnisses begründen können.¹ Für diese „**Problemmeldungen**“ werden ihnen von den Bezirksämtern „**verbindlich zuständige Personen**“ (Ansprechpartner) entweder im Bezirksamt oder bei einem freien Träger benannt, den das Bezirksamt mit dieser Aufgabe betrauen kann.² Bei Mietrückständen soll die Mitteilung spätestens bei einem Rückstand von zwei Monatsmieten erfolgen, und zwar schriftlich und mit Angabe der Höhe der Mietrückstände (Beifügung eines aktuellen Auszugs des Mieterkontos). Die Bezirke verpflichten sich, alle sozialhilferechtlichen Möglichkeiten einschl. Mietkostenübernahme „im erforderlichen Umfang“ auszuschöpfen, um die Wohnung zu erhalten. Das WU soll über die ergriffenen Maßnahmen und deren Ergebnis informiert werden. Führt die Wohnungssicherung zu keiner Lösung der Probleme im Mietverhältnis, können die WU dem Mieter kündigen.

Die Meldepflicht galt zunächst drei Jahre nach Bezug der Wohnung und wurde im KV/GM 2000 auf zwei Jahre verkürzt (s. die untenstehende Tab. 8-1).

Nach den vertraglichen Bestimmungen des KV/GM 1993 waren die Problemmeldungen der WU an die ZeKo gegangen, die sie dann weiterleitete an die Bezirke. Da diese Regelung sich nicht bewährt hatte – sie war umständlich und hatte eine erhebliche Arbeitsbelastung der ZeKo zur Folge gehabt –, war im KV/GM 2000 die direkte Meldung der WU an die Bezirke eingeführt worden. Die Bezirke wiederum sollten die ZeKo über die eingegangenen Problemmeldungen für die Zwecke der Dokumentation informieren, was aber nicht zuverlässig geschehen ist. Deshalb ist diese Verpflichtung im KV/GM 2003 entfallen, mit der Folge, dass nun keine zentrale Erfassung der Problemmeldungen mehr stattfindet.

¹ Datenschutzrechtlich ist dieses Verfahren abgesichert, da die Mieter eine entsprechende Einverständniserklärung im Zusammenhang mit dem Antrag auf M-Berechtigung abgeben. Im übrigen Wohnungsbestand der WU ist eine frühzeitige Meldung von bedrohten Mietverhältnissen (Mitteilung der fristlosen Kündigung an die wohnungssichernde Stelle) nach einer Intervention des Berliner Datenschutzbeauftragten seit 1998 nur noch dann möglich, wenn die Mieter zuvor ihr Einverständnis gegeben haben – entweder in Verbindung mit dem Abschluss des Mietvertrags (dessen Zustandekommen davon aber nicht abhängig gemacht werden darf) oder im Zusammenhang mit der aufgetretenen Mietschuldenproblematik. Da es durch die veränderte Praxis zu einem Anstieg der Klage- und Räumungsmittelungen kam (Gerull 2003, S. 209), wurde im Zuge der Beratungen zur Weiterentwicklung der „Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin und Obdachlosenrahmenplan“ (1999) seit Herbst 2003 u. a. auch überprüft, ob sich hier im Interesse der vom Wohnungsverlust bedrohten Mieter anstelle der zuvor „informell“ vereinbarten frühzeitigen Meldung eine datenschutzrechtlich abgesicherte Vorgehensweise entwickeln lässt. Das Ergebnis dieser Bemühungen wird (vorerst) vertraulich behandelt.

² Bei den Projekten aus dem Anti-Gewalt-Bereich stieß die Einführung der Meldepflicht und der Betreuungszusage auf Kritik, da die Projekte ganz überwiegend nach dem Grundsatz arbeiten: Es ist die Entscheidung der Frau, um Hilfe nachzusuchen oder auch nicht. Nach intensiven Diskussionen wurde entschieden, dass Donna Castella sich trotz erheblicher Vorbehalte gegenüber dem neuen Verfahren weiterhin am GM beteiligt.



Tab. 8-1: Meldung und Verfahren bei Mietvertragsverletzungen gem. Kooperationsvertrag

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

Im KV/GM 2000 wurde auch die Betreuung neu geregelt. Schon bei Einführung des KV/GM 1993 war klar gewesen, dass es allein mit der Vermittlung einer WE in vielen Fällen nicht getan sein würde:

„Eindeutig erkennbar ist ..., dass ein Konzept zur Verhinderung und zum Abbau von Obdachlosigkeit nicht nur die Bereitstellung von Wohnungen bedeutet, sondern zusätzliche Beratungs- und Betreuungskapazitäten vorhalten muss“ (Erfahrungsbericht 1994, 29).

Deshalb sah der KV/GM 1993 vor, dass Betreuung von Mietern „in begründeten Einzelfällen“ von den WU bei der ZeKo angefordert werden konnte, die die Betreuungswünsche wiederum an die Bezirke weiterleitete, die dafür zuständig sind. (Beim Vorläufer des KV/GM, dem sog. Feuerwehrfonds, hatte demgegenüber eine Betreuungsverpflichtung der freien Träger bestanden, deren Klientel auf diesem Weg in Wohnraum vermittelt wurde; s. Kapitel 2). Mit Verweis auf den Umfang von Mietvertragsverletzungen hatte die Wohnungswirtschaft bei der Neuverhandlung des KV/GM 2000 zunächst eine durchgehende Betreuung gewünscht. Da eine durchgehende Betreuung nach BSHG aber nicht möglich ist - soziale Beratung und Betreuung soll Hilfe zur Selbsthilfe sein und der Überwindung sozialer Schwierigkeiten dienen, daher ist sie vom Grundsatz her befristet, wenn auch bei Bedarf wiederholbar -, wurde die **Zusage einer Betreuung bei Bedarf** für die Dauer von **zwei Jahren** nach Bezug der über das GM vermittelten WE in den KV/GM 2000 aufgenommen. Überdies sollte die Einführung der Prognose dazu dienen, durch eine verbesserte Kontrolle der Zugangsvoraussetzungen die Risiken für die Unternehmen einzudämmen (s. Abschnitt 4.1).

Die Betreuungszusage endet, wenn zwei Jahre nach Bezug der WE keine Mietvertragsverletzungen von den WU gemeldet wurden. Treten nach Ablauf dieser Zeit Mietvertragsverletzungen auf, dann ist die reguläre Wohnungssicherung zuständig. Werden innerhalb der ersten zwei Jahre nach Bezug der WE Mietvertragsverletzungen gemeldet, dann gilt die Betreuungszusage weiter und endet erst, wenn innerhalb dieser Zeit keine erneuten Mietver-



tragsverletzungen aufgetreten sind bzw. die Mietrückstände vollständig beglichen sind. Wenn das nicht der Fall ist, dann wird die Betreuungszusage weiter verlängert, auch wenn dabei die 2-Jahresfrist überschritten wird („laufender Problemfall“, „durchgehende Mietrückstände“):¹ „Ein Problemfall bleibt ein Problemfall, wenn die Mietschulden nicht innerhalb der Betreuungszeit ausgeglichen wurden und immer wieder erneut Mietschulden durchgehend auftreten“ (ZeKo).

Da sich schon bald abzeichnete, dass die personellen Betreuungskapazitäten der Bezirksämter für diese Regelung nicht ausreichten, kamen Bestrebungen in Gang, freie Träger in diesen Aufgabenbereich einzubeziehen. Mit der Einführung des Leistungstyps **„Wohnungserhalt und Wohnungserlangung“ (WuW)** in den Berliner Rahmenvertrag gem. § 93 d Abs. 2 BSHG von 1999 gem. Beschluss vom 09.05.2000 wurde die Finanzierung der ambulanten Betreuung in der eigenen Wohnung für den Personenkreis nach § 72 BSHG durch freie Träger wesentlich verbessert. Auf dieser Basis schließt die Senatsverwaltung für Soziales Leistungsverträge mit freien Trägern (inzwischen sind es rund 40) ab, wobei die Tagessätze einheitlich festgelegt sind. Die Bezirke arbeiten meist mit mehreren freien Trägern zusammen, die in der Regel Büros vor Ort unterhalten. Die Hilfesuchenden nehmen das Hilfeangebot „WuW“ auf der Basis eines „Beratungs- und Betreuungsvertrages“ in Anspruch. Dies erfordert im Einzelfall Beantragung, Anspruchsüberprüfung, Hilfeplanung, Durchführung und Erfolgskontrolle im Zusammenwirken von Klient/Klientin, freiem Träger und Bezirk. Leistungsinhalte sind in der Regel:

- Hilfe zur Einteilung des Einkommens
- Beratung und Anleitung zur Einhaltung mietvertragsrechtlicher Pflichten, u. a. auch Einüben von sozialem Verhalten in einer Mietergemeinschaft
- Beratung und Hilfe bei der Antragstellung (Wohnung, Arbeitsamt, Rententräger etc.)
- Beratung über andere Angebote (Arbeit, Ausbildung, Schulden, rechtliche Angelegenheiten, Freizeit).

Die Beratung wird auch aufsuchend durchgeführt. Durchschnittlich stehen wöchentlich 2,9 Stunden pro Klient für Beratung, Anleitung und Unterstützung zur Verfügung, was ein gewisses Maß an Eigenständigkeit voraussetzt.

Wenn der Hilfebedarf höher ist, kommt der Leistungstyp **„Betreutes Einzelwohnen“ (BEW)** in Betracht, bei dem durchschnittlich 3,5 Stunden pro Woche für Betreuung zur Verfügung stehen. Der Leistungstyp BEW unterscheidet sich vom Leistungstyp WuW vor allem durch die Möglichkeit der „Übernahme“, d. h. die teilweise oder vollständige Erledigung von Tätigkeiten, die vom Klienten nicht bewältigt werden können, durch den Betreuer – wobei die Übernahme aber nur „im Ausnahmefall“ erbracht werden soll. Die ambulante Betreuung ist so konzipiert, dass ein Wechsel von einem zum anderen Leistungstyp möglich ist. Im Rahmenvertrag ist keine Befristung der Betreuung vorgesehen.

Im Hinblick auf den Einsatz der beiden ambulanten Leistungstypen bei GM-Mietern ging man davon aus, dass vorrangig der Leistungstyp WuW in Frage kommt, da die Marktsegment-

¹ Der Anspruch der WU auf Schadensregulierung ist diesen Zeiträumen angepasst (s. Kapitel 9). „Wenn ein Mieter den Mietvertrag abgeschlossen hat und von diesem Zeitpunkt an seine Miete nicht pünktlich bezahlt hat, das WU dies immer wieder meldete und dann nach vier Jahren den Mietvertrag kündigt, weil inzwischen höhere Mietrückstände auftraten, sind wir verpflichtet, die Kostenübernahme aus dem Sicherungsfonds zu übernehmen“ (Zeko).



Berechtigung nur erteilt wird, wenn „Wohnfähigkeit“ gegeben ist (auch wenn dabei Unterstützung notwendig ist).

8.2 Ergebnisse/Erfahrungen

8.2.1 Meldung von Problemen in den Mietverhältnissen durch die Wohnungsunternehmen

8.2.1.1 Vorbemerkung zur Auswertung der Problemmeldungen

Die ZeKo hat seit 1994 alle Problemmeldungen, die sie erhielt/die ihr bekannt wurden, edv-mäßig erfasst – unabhängig davon, ob bei der Erstmeldung die 3-Jahresfrist (bis einschl. 1999) bzw. 2-Jahresfrist (ab 2000) u. U. schon verstrichen war. Die Problemmeldungen wurden den betreffenden Haushalten zugeordnet, und die Haushalte wiederum sind über bestimmte ZeKo-Nr. den Einzugsjahren zugeordnet. Im Rahmen dieser Untersuchung wurden die Problemmeldungen hinsichtlich verschiedener, interessierender Merkmale ausgewertet.

Da ab 2000 Probleme von den WU nicht mehr direkt an die ZeKo, sondern an die Bezirke gemeldet wurden, die der ZeKo darüber Mitteilung machen sollten, was aber nur unzureichend geschah, sind die Zahlen ab diesem Jahr unzuverlässig – das haben die Auszählungen ganz deutlich gezeigt. Deshalb können zur Auswertung nur die im Zeitraum 1994 – 1999 erfassten Problemmeldungen herangezogen werden.

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

- Da das GM nicht in allen Vermietungsabteilungen der WU hinreichend bekannt ist (s. o.), melden etliche WU Mietvertragsverletzungen im Rahmen des GM gar nicht. Deshalb ist davon auszugehen, dass die Zahl der tatsächlichen Mietvertragsverletzungen höher ist als die Zahl der gemeldeten. Für das Verhältnis von gemeldeten zu tatsächlichen Mietvertragsverletzungen konnten die befragten ExpertInnen allerdings keine Anhaltspunkte nennen.
- Die Meldepflicht ist zeitlich beschränkt (auf 3 Jahre bis einschl. 1999 mit Ausnahme der Mieter-Haushalte mit „durchgehenden Mietrückständen“), so dass sich anhand der ausgewerteten Daten nur Aussagen über gemeldete Probleme in diesem Zeitrahmen vornehmen lassen, nicht aber über die Entwicklung der Mietverhältnisse danach.



8.2.1.2 Umfang der Problemmeldungen

Tab. 8-2: Mieter-Haushalte mit Problemmeldungen 1994 - 1999

Jahr des Einzugs	in dem jeweiligen Jahr über das GM mit Wohnraum versorgte Haushalte	darunter			
		mit gemeldeten Problemen		ohne gemeldete Probleme	
		Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
<i>Spalte</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
1994	1.614	559	34,6	1.055	65,4
1995	1.505	403	26,8	1.102	73,2
1996	1.560	488	31,3	1.072	68,7
1997	1.197	374	31,2	823	68,8
1998	933	299	32,0	634	68,0
1999	479	192	40,1	287	59,9
Summe	7.288	2.315	31,8	4.973	68,2

Tab. 8-2 zeigt, dass in den Programmjahren 1994 - 1999 für insgesamt 2.315 Mieter-Haushalte, denen eine WE über das GM vermittelt worden war, Probleme gemeldet wurden – das ist ein knappes Drittel (32 vH) der Haushalte. Für etwas mehr als zwei Drittel wurden demnach keine Probleme gemeldet.

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass der Anteil von Mieter-Haushalten mit Problemmeldungen von 1994 auf 1995 stark rückläufig war (von 35 vH auf 27 vH) und sich dann in den darauf folgenden Jahren bei 31 bzw. 32 vH einpendelte. Von 1998 auf 1999 gab es einen Anstieg des Anteils – bei insgesamt stark rückläufigen Vermittlungszahlen und dementsprechend rückläufiger absoluter Zahlen von Haushalten mit Problemmeldungen –, der möglicherweise erklärt werden kann mit der „schwieriger“ werdenden Klientel (s. Abschnitt 4.2.5).

Über die weitere Entwicklung nach 1999 können zwar keine Aussagen getroffen werden. Aber nach dem Eindruck der befragten ExpertInnen „werden die Mietschuldner mehr“, was gleichermaßen zuträfe für die GM-Mieter und die Mieter im übrigen Bestand der WU.

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

¹ 2001 beliefen sich nach Angaben des BBU die Mietschulden bei den städtischen WU in Berlin insgesamt auf 113.782 Mio € (durchschnittliche Mietschulden pro WE 271 €), im Jahr 2002 auf 118.728 Mio Euro (durchschnittliche Mietschulden pro WE 295 €).



8.2.1.3 Dauer des Mietverhältnisses zum Zeitpunkt der ersten Problemmeldung

(s. Tab. 8-3 in Anhang I)

Für die in den Jahren 1994 -1999 über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalte erfolgte die erste Problemmeldung zu 86 vH innerhalb von 3 Jahren nach Bezug – d. h. innerhalb des Zeitraums, für den vertraglich die Meldepflicht der WU vereinbart wurde –, wobei es geringe Schwankungen in den einzelnen Programmjahren gab (niedrigster Prozentwert 1996: 74 vH, höchste Prozentwerte: 1998/99 mit 96 bzw. 95 vH). Der Anteil der Erstmeldungen später als 3 Jahre nach Einzug hat sich – abgesehen von einem „Einbruch“ im Jahre 1996 - mit der Zeit verringert, woraus zu schließen ist, dass die vertraglichen Vereinbarungen des GM bei den WU immer mehr bekannt wurden.

Für 13 vH der Haushalte wurden Probleme erstmals gemeldet, nachdem die 3-jährige Meldepflicht der WU nicht mehr bestand (demnach auch keine Kostenerstattung geltend gemacht werden konnte).¹

Tab. 8-3 zeigt, dass sich die Problemmeldungen nicht gleichmäßig auf die ersten drei Jahre nach dem Bezug der Wohnung verteilen, sondern dass die meisten Erstmeldungen bereits innerhalb des ersten Jahres nach Bezug erfolgten (45 vH), der Rest anteilmäßig abgestuft im zweiten (28 vH) und im dritten Jahr nach Bezug (13 vH). – Problemmeldungen im ersten Jahr nach Bezug resultieren häufig aus Problemen bei der Überleitung bei einem Bezirkswechsel, was sich auch daran zeigt, dass in 24 vH der Fälle Probleme schon während des ersten halben Jahres nach Bezug der WE gemeldet wurden. Möglicherweise waren auch die Hilfestellungen bei der Integration in die neue Wohnsituation in vielen Fällen nicht ausreichend.

8.2.1.4 Haushalte mit Problemmeldungen nach der Zahl der Problemmeldungen

(Einmalmeldung/Wiederholungsfälle)

Zu berücksichtigen ist bei den nachfolgend vorgestellten Ergebnissen der Auswertung, dass alle Haushalte, die über das GM mit Wohnraum versorgt wurden, bereits schon (mindestens) einmal ein Wohnungsnotfall waren – wenn die Voraussetzungen zur Erteilung einer M-Berechtigung strikt eingehalten worden sind. D. h. selbst wenn bei einem über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalt nach Bezug der WE nur ein Problem gemeldet wurde, handelt es sich (biographisch gesehen) um ein wiederholt aufgetretenes Problem.

¹ 1 vH der Fälle ohne auswertbare Angaben.



Tab. 8-4: Haushalte mit Problemmeldungen nach der Zahl der Problemmeldungen 1994 – 1999 (Einmalmeldung/ wiederholte Meldung)

Jahr des Einzugs	Haushalte mit Problem-meldung(en)	Haushalte mit einer Problemmeldung		Haushalte mit zwei und mehr Problemmeldungen	
		Abs.	vH v. Sp. 1	Abs.	vH v. Sp. 1
<i>Spalte</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
1994	559	448	80,1	111	19,9
1995	403	332	82,4	71	17,6
1996	488	409	83,8	79	16,2
1997	374	307	82,1	67	17,9
1998	299	246	82,3	53	17,7
1999	192	181	94,3	11	5,7
Summe	2.315	1.923	83,1	392	16,9

Für die Mehrzahl der Haushalte, für die nach dem Bezug der über das GM vermittelten WE Probleme gemeldet wurden, wurde nur ein Problem gemeldet (83 vH); für 17 vH der Haushalte wurden zwei und mehr Probleme gemeldet, wobei es sich überwiegend (zu 84 vH) „nur“ um zwei Problemmeldungen und zu 16 vH (64 Fälle) um drei und mehr Probleme handelte. Insbesondere bei wiederholten Problemmeldungen kommt es zu einer Gefährdung des Mietverhältnisses (s. dazu Abschnitt 8.2.1.7).

Die Anteile der Haushalte mit Einmalmeldung bzw. wiederholten Meldungen waren in den Einzugsjahren 1994 - 1998 relativ konstant; bei den im Jahr 1999 eingezogenen Haushalten nahm der Anteil von Haushalten mit wiederholten Problemmeldungen deutlich ab. Das hat vermutlich damit zu tun, dass mögliche weitere Probleme ab 2000 nicht mehr zuverlässig gemeldet wurden (s. o.).

8.2.1.5 Problemmeldungen nach Art des Problems

In der Mehrzahl handelt es sich bei den Problemen, die gemeldet wurden, um Mietrückstände (darunter sind auch einige Fälle mit fehlender Kautions) – überwiegend bei (noch) bestehenden Mietverhältnissen (88 vH aller Meldungen 1994 - 1999), zu einem geringen Teil bei Mietverhältnissen, die trotz abgeschlossenem Mietvertrag nicht zustande kamen bzw. durch den Tod des Mieters endeten (zus. 1 vH).



Tab. 8-5: Problemmeldungen nach Art des Problems 1994 - 1999

Jahr des Einzugs	Haushalte mit gemeldeten Problemen insgesamt	Problemmeldungen insgesamt	zum Zeitpunkt der Problemmeldung								keine Angaben zur Art des Problems	
			(noch) bestehende Mietverhältnisse						nicht (mehr) bestehende Mietverhältnisse			
			Mietrückstände /1/		Ruhestörung		sonstige Probleme		Wohnung nicht bezogen (trotz Mietvertrag)/ verstorben (Mietrückstände)			
Abs.	Abs.	Abs.	vH v. Sp. 2	Abs.	vH v. Sp. 2	Abs.	vH v. Sp. 2	Abs.	vH v. Sp. 2	Abs.	vH v. Sp. 2	
Spalte	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	13	14
1994	559	700	584	83,4	55	7,9	32	4,6	8	1,1	21	3,0
1995	403	485	426	87,8	20	4,1	25	5,2	5	1,0	9	1,9
1996	488	578	512	88,6	19	3,3	26	4,5	2	0,3	19	3,3
1997	374	455	411	90,3	16	3,5	13	2,9	2	0,4	13	2,9
1998	299	369	327	88,6	17	4,6	12	3,3	7	1,9	6	1,6
1999	192	204	196	96,1	4	2,0	1	0,5	0	0,0	3	1,5
Summe	2.315	2.791	2.456	88,0	131	4,7	109	3,9	24	0,9	71	2,5

/1/ In einigen Fällen handelt es sich um fehlende Kauttionen.

Ruhestörungen machen unter den gemeldeten Problemen nur einen geringen Anteil aus (131 Meldungen, 5 vH aller Meldungen), wenngleich nicht verkannt werden soll, dass jeder einzelne Fall von gemeldeten Ruhestörungen für das unmittelbare Umfeld schwer wiegt. Z. T. wurden Ruhestörungen zwar auch wiederholt für dieselben Haushalte gemeldet, dennoch stellen „Störerhaushalte“ eine Minderheit dar.

Insgesamt 4 vH der Problemmeldungen wurden unter „sonstige Probleme“ verbucht. Dabei handelt es sich überwiegend um gemeldete Probleme nicht-finanzieller Art (Verstöße gegen die Hausordnung, vertragswidriger Gebrauch der Wohnung, Überforderung mit dem eigenständigen Wohnen etc.).

Somit belief sich der Anteil der Problemmeldungen (nicht: der Haushalte mit Problemmeldungen), der verhaltensbedingte, nicht finanzielle Probleme zum Gegenstand hatte, auf ca. 9 vH.

Aus dem Überwiegen von Mietrückständen bei den Problemmeldungen folgt, dass es sich auch bei den Haushalten mit Problemmeldungen ganz überwiegend um Haushalte handelt, für die ausschließlich Mietschulden gemeldet wurden, seien diese nun einmal, zweimal oder auch öfter gemeldet worden. Mit der Zahl der Problemmeldungen pro Mieter-Haushalt steigt naturgemäß der Anteil von Mieter-Haushalten mit einem „Problemmix“, d. h. einer Mischung aus gemeldeten finanziellen und nicht-finanziellen Problemen.



8.2.1.6 Problemmeldungen nach entstandenen Kosten

Ausgewertet wurden hier alle Kosten, die von den WU für den letzten gemeldeten Problemfall (pro Mieterhaushalt), der Kosten verursacht hat, angegeben wurden. Dabei handelte es sich überwiegend um Mietrückstände, die mit etwaigen weiteren entstandenen Kosten wie Sachschäden, Gerichtskosten u. dgl. aufsummiert worden waren. Da nicht in jedem Fall Angaben vorlagen, konnten nur die fraglichen Angaben von 75 vH der Haushalte mit Problemmeldungen in die Auswertung einbezogen werden.

Tab. 8-6: Haushalte mit Problemmeldungen nach entstandenen Kosten 1994 - 1999

Jahr des Einzugs	Haushalte mit Angaben zu Gesamtkosten bei der letzten Problemmeldung								
	Haushalte insgesamt /1/	im Bereich (€)							
		bis 500		über 500 und bis 1.000		über 1.000 und bis 2.500		über 2.500	
	Abs.	Abs.	vH v. Sp.1	Abs.	vH v. Sp.1	Abs.	vH v. Sp.1	Abs.	vH v. Sp.1
Spalte	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1994	381	112	29,4	94	24,7	93	24,4	82	21,5
1995	284	73	25,7	75	26,4	70	24,6	66	23,2
1996	362	98	27,1	90	24,9	82	22,7	92	25,4
1997	289	69	23,9	71	24,6	59	20,4	90	31,1
1998	241	61	25,3	63	26,1	57	23,7	60	24,9
1999	178	48	27,0	53	29,8	44	24,7	33	18,5
Summe	1.735	461	26,6	446	25,7	405	23,3	423	24,4

/1/ Angaben zu den Gesamtkosten liegen nur für 75 vH der Haushalte mit Problemmeldungen vor.

Wie zu erwarten, variiert der Umfang der von den WU gemeldeten Kosten erheblich:

- In 27 vH der Fälle lagen die angegebenen Kosten unter 500 €, wobei „Bagatellfälle“, die es auch gibt, inbegriffen sind (nach Auskunft der ZeKo gibt es keine Untergrenze für die Meldung von Mietrückständen);
- In 26 vH der Fälle lagen die angegebenen Kosten zwischen 500 und 1000 €. Somit sind in etwas mehr als der Hälfte der in die Auswertung einbezogenen Fälle Kosten bis 1.000 € entstanden.
- Die Kosten von 1.000 und mehr Euro belaufen sich zu
 - 23 vH auf Kosten zwischen 1.000 bis unter 2.500 € und zu
 - 24 vH auf Kosten zwischen von mehr als 2.500 €, wobei in 9 vH der Fälle Kosten von mehr als 5.000 € gemeldet wurden.

8.2.1.7 Stand des Mietverhältnisses bei der letzten Problemmeldung nach Angaben des Wohnungsunternehmens (s. Tab. 8-7 in Anhang I)

In die Auswertung einbezogen werden konnten alle Haushalte mit Problemmeldungen, bei denen sich bei der jeweils letzten Problemmeldung eine Eintragung bei „Endergebnis“ fand;



damit sind 43 vH aller Haushalte der Einzugsjahre 1994 - 1999 mit Problemmeldungen erfasst. In den übrigen Fällen, in denen sich dort kein Eintrag findet, lagen der ZeKo keine Angaben zum Stand des Mietverhältnisses zum Zeitpunkt der letzten Problemmeldung vor.

In 35 vH der Fälle wurde im Zusammenhang mit der letzten Problemmeldung „Verbleib in der Wohnung“ angegeben. Hintergründe können sein: Die Mietrückstände wurden auf Null gestellt, da eine Ratenzahlung mit dem Mieter vereinbart oder eine Entschuldung nach § 15 a in die Wege geleitet wurde. Damit ist aber nichts ausgesagt über den weiteren Verlauf des Mietverhältnisses, in dem es später durchaus wieder zu Problemen gekommen sein kann, die das Mietverhältnis gefährdet und u. U. zu dessen Beendigung geführt haben können.

In 28 vH der Fälle hatte der Vermieter zum Zeitpunkt der letzten Problemmeldung bereits die Kündigung ausgesprochen. Wenn eine Kündigung ausgesprochen worden ist, ist das Mietverhältnis in jedem Fall ernsthaft gefährdet. Gleichwohl kann es sein, dass die Kündigung noch abgewendet werden kann, wenn die Mietschulden innerhalb von zwei Monaten („Heilungsfrist“) beglichen werden, etwa nach § 15 a BSHG. Deshalb lässt sich hier nicht sagen, ob die Wohnung trotz Kündigung erhalten werden konnte – und, falls das der Fall war, ob nicht zu einem späteren Zeitpunkt erneut Probleme auftraten, die das Mietverhältnis gefährdeten und u. U. zu dessen Beendigung geführt haben.

Für 24 vH der Fälle gaben die WU an, dass sie Räumungsklage eingereicht hatten. Meist war es hier seit Bezug der WE wiederholt zu Mietschulden oder auch zu anderen Mietvertragsverletzungen gekommen, so dass die Klageeinreichung in der Regel am Ende längerer Auseinandersetzungen mit dem betreffenden Mieter stand. In den allermeisten Fällen führt die Einreichung einer Räumungsklage auch zum Ende des Mietverhältnisses und damit zum Verlust der Wohnung, da vorher in der Regel bereits alle Möglichkeiten zum Erhalt der Wohnung – ohne Erfolg – ausgeschöpft wurden (nur in sehr wenigen Fällen gibt es mitunter noch eine Lösung durch Mietübernahme). Die ZeKo erfährt von definitiv vollzogenen Räumungen nur, wenn die Wohnungsunternehmen Kostenerstattungen beantragen, aber: nicht alle WU reichen Kostenerstattungsanträge ein (s. dazu Kapitel 9).

Der Wohnungsverlust war definitiv auch dann eingetreten, wenn Mieter verschwunden waren bzw. die WE fluchtartig verlassen hatten, um sich den Konsequenzen des Scheiterns zu entziehen (knapp 50 Fälle/4 vH).

Überträgt man dieses Ergebnis, das nur anhand der Haushalte gewonnen werden konnte, für die bei der letzten Problemmeldung ein Endergebnis eingetragen worden war, auf alle Haushalte mit Problemmeldungen, dann ist es im Zeitraum 1994 – 1999 mit großer Wahrscheinlichkeit bei 28 vH zum Wohnungsverlust gekommen. „Hochgerechnet“ auf alle Haushalte, denen zwischen 1994 und 1999 über das GM eine Wohnung vermittelt worden war, macht das einen Anteil von 9 vH aus.

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



Beendet wurde das Mietverhältnis auch bei denjenigen 10 vH der Fälle, bei denen entweder die Mieter selber gekündigt hatten (8 vH) bzw. verstorben waren (2 vH) – wobei Mietzahlungen offen (geblieben) waren.

8.2.1.8 Die Ergebnisse zu den Problemmeldungen im Überblick

In der nachfolgenden Tabelle sind die Ergebnisse zu den Problemmeldungen im Überblick zusammengestellt.

Tab. 8-8: Die Ergebnisse zu den Problemmeldungen 1994 - 1999 im Überblick

Merkmale	Ergebnisse
<p>Mieter-Haushalte mit gemeldeten Problemen</p> <p>ohne gemeldete Probleme</p> <p>(1994 – 1999 über das GM mit Wohnraum versorgte Haushalte insgesamt = 100 %)</p>	<p>32 %</p> <p>68 %</p>
<p>Zeitpunkt der ersten Problemmeldung</p> <p>(Haushalte mit Problemmeldungen innerhalb der ersten 3 Jahre nach Einzug = 100 %)</p>	<p>... innerhalb der ersten 3 Jahre nach Einzug:</p> <p>28 % im ersten halben Jahr</p> <p>52 % im ersten Jahr</p>
<p>Einmalmeldung</p> <p>wiederholte Meldung</p> <p>(Haushalte mit Problemmeldungen insgesamt = 100 %)</p>	<p>83 %</p> <p>17 %, darunter</p> <p>84 % mit 2 Problemmeldungen</p> <p>16 % mit mehr als 2 Problemmeldungen</p>
<p>Art der gemeldeten Probleme</p> <p>(alle der ZeKo gemeldeten Probleme = 100 %)</p>	<p>88 % Mietrückstände</p> <p>5 % Ruhestörung</p> <p>4 % Probleme vorwiegend nicht-finanzieller Art (Verstöße gegen die Hausordnung, vertragswidriger Gebrauch der Wohnung, Überforderung mit dem eigenständigen Wohnen etc.)</p>
<p>Entstandene Kosten bei der letzten Problemmeldung</p> <p>(Haushalte mit Problemmeldungen und Angaben zu den Kosten bei der letzten Problemmeldung = 100 %)</p>	<p>53 % bis 1.000 €</p> <p>47 % 1000 € und mehr (in Einzelfällen bis über 10.000 €)</p>
<p>Stand des Mietverhältnisses bei der letzten Problemmeldung</p> <p>(Haushalte mit Problemmeldungen und Angaben zu „Endergebnis“ bei der letzten Problemmeldung = 100 %)</p>	<p>35 % Verbleib in der Wohnung</p> <p>28 % Kündigung durch Vermieter ausgesprochen</p> <p>24 % Räumungsklage eingereicht</p> <p>4 % Flucht des Mieters/verschwunden</p> <p>10 % Kündigung durch den Mieter / Tod des Mieters (offene Mietzahlungen)</p>



8.2.2 Wohnungssicherung und Betreuung

In Abschnitt 3.1.4 wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Fachstellenkonzept nach Ansicht von Berliner Expertenkreisen in den Bezirken noch nicht ausreichend umgesetzt ist. Aus Sicht der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz hat das zur Folge, „... dass der **Präventionsarbeit in den Bezirksämtern** noch nicht der entsprechende Stellenwert eingeräumt wird“, was sich negativ auswirke auf den Umgang mit Problemen in den Mietverhältnissen zur Verhinderung von Wohnungsverlusten sowohl allgemein als auch speziell im GM. Gründe dafür sind nach Angaben der Senatsverwaltung „...die noch nicht ausreichende Sicherstellung einer Bündelung von Verantwortlichkeiten und Ressourcen auf Verwaltungsebene, auch zwischen den unterschiedlichen, mit Aufgaben der Wohnungsnotfallhilfe befassten Abteilungen, ebenso wie das fehlende Controlling, das zu einer bedarfsgerechten Steuerung der Präventionsarbeit in den Bezirken notwendig wäre“. Angemerkt wird aber auch, dass die Praxis in den Bezirken sehr unterschiedlich sei: Es gebe schon immer Bezirke, die eine sehr gute Präventionsarbeit betreiben, während das bei anderen nicht der Fall sei.

Eine von der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz für das Jahr 2003 durchgeführte Umfrage bei den Bezirken kam zu folgenden Ergebnissen:

- „11 von 12 Bezirken führen aufsuchende Sozialarbeit durch (die Intensität war wegen fehlender Bezugswerte nicht feststellbar).
- Alle Bezirke bestätigten die Anwendung von § 15 a BSHG (auch hier kann die Intensität wegen fehlender Bezugswerte nicht festgestellt werden).
- Für beide Präventionsmaßnahmen hat sich jeder Bezirk unter Berücksichtigung seiner Personalkapazitäten, seiner Meinung zur Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen und natürlich unter haushaltswirtschaftlichen Gesichtspunkten eigene Kriterien für die Anwendung gegeben. Für die Anwendung des § 15a BSHG werden z.B. Ermessensentscheidungen getroffen, obwohl dies eine Sollbestimmung ist. In der Folge wird die Maßnahme zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit vorwiegend nur älteren Menschen und Mehrpersonenhaushalten gewährt. Ähnliches kann man bei der Durchführung von aufsuchender Sozialarbeit beobachten“.

In Fällen von drohendem Wohnungsverlust können zur dauerhaften Sicherung der Wohnung neben finanziellen Hilfen nach § 15 a BSHG auch beratende und betreuende nachgehende Hilfen notwendig werden. Die befragten ExpertInnen bewerten die Einführung des **Leistungstyps WuW** zusammen mit den Möglichkeiten des Einsatzes von **BEW** für die ambulante Betreuung im eigenen Wohnraum durchweg positiv: Die Betreuungssituation für GM-Mieter habe sich insgesamt verbessert.

Die Wohnungswirtschaft beobachtet allerdings eine „von Bezirk zu Bezirk sehr unterschiedliche Anwendung, so dass man nicht generell von einer Verbesserung sprechen kann“; vielfach sei die Betreuung deshalb noch immer nicht ausreichend gewährleistet. („Es liegt nicht an der Theorie, sondern an der Praxis“.) Es wird bezweifelt, dass aufsuchende Beratung im ausreichenden Umfang durchgeführt wird. Die Wohnungswirtschaft sieht aber auch, dass die Mitwirkungsbereitschaft der Betroffenen nicht immer gegeben ist, so dass mögliche Hilfen häufig nicht gewährt werden können.



Bei den Expertengesprächen entstand der Eindruck, dass sich die Delegation von Betreuungsaufgaben an freie Träger alles im allem gut eingespielt hat – was nicht ausschließt, dass es beim Einsatz der Leistungstypen in der Praxis aus der Sicht der beteiligten freien Träger noch eine Reihe von Verbesserungswünschen gibt, die sich vor allem an die Bezirke richten.¹ Zur Einschätzung der Bedeutung der beiden Leistungstypen für die Wohnungssicherung sind darüber hinaus noch folgende Eindrücke aus den Recherchen von Interesse:

- Da beim Leistungstyp WuW keine Platzzahlen festgelegt, gibt es nach den Erfahrungen der Anwender (bislang) keine Restriktionen beim Einsatz dieses Leistungstyps: „Bislang können Hilfen gewährt werden, wenn sie erforderlich sind und die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind“. Das scheint gleichermaßen zu gelten für den ambulanten Leistungstyp BEW, auch wenn hier Platzzahlen festgelegt sind.
- Im Rahmenvertrag ist zwar keine zeitliche Begrenzung der Betreuung vorgesehen, in den Bezirken gibt es aber offensichtlich „Richtgrößen“ für die zeitliche Begrenzung der Betreuung. Gem. Statistik der Senatsverwaltung für Soziales betrug die durchschnittliche Verweildauer in den Jahren 2001 und 2002 im Leistungstyp WuW 5,2 bzw. 5,4 Monate, im Leistungstyp BEW 9,4 bzw. 9,7 Monate.
- Generell wird der Leistungstyp BEW bei der ambulanten Betreuung häufiger eingesetzt, als ursprünglich „angedacht“. Personen/Haushalte mit Mietschulden aus vorigen Mietverhältnissen – zu denen auch die GM-Mieter gehören – können nach den Erfahrungen der Anwender meist nicht mit Geld umgehen, so dass zunächst eine Kontoverwaltung eingerichtet werden müsse (= Übernahme), um die finanziellen Verhältnisse in Ordnung zu bringen und zu stabilisieren. Obwohl die „Übernahme“ gem. Rahmenvertrag nur im Ausnahmefall erfolgen soll, machen die Anwender die Erfahrung: „Die Ausnahme ist (meist) die Regel!“

Wenn die Hilfen nach BEW erfolgreich seien, könne die Betreuungsintensität reduziert werden auf eine Unterstützung in Teilbereichen, wofür der Leistungstyp WuW dann ausreichend sei – die Übergänge zwischen den Leistungstypen könnten flexibel gestaltet werden. – Auch der AK Wohnungsnot berichtet in seiner Stellungnahme zu WuW und BEW, dass die „Übernahme“ nach dem Ergebnis einer Umfrage bei den im AK vertretenen Einrichtungen nicht auf Ausnahmefälle beschränkt werden könne. Vielmehr habe sich gezeigt, dass 204 von 514 KlientInnen, die zum Zeitpunkt der Abfrage WuW- bzw. BEW-Betreuungen erhielten (39,7 vH), „... eine nicht nur kurze Zeit währende treuhänderische Geldverwaltung (erhielten). Die Geldverwaltung im Auftrag von KlientInnen ist ein wesentlicher Bestandteil vieler BEW-Betreuungen. Sie verhindert wiederholte Mittellosigkeit, unterstützt die Hilfe zur Überwindung von Suchtverhalten und bietet ein Übungsfeld bei der Entwicklung von Strategien im Umgang mit den begrenzten finanziellen Ressourcen“ (AK Wohnungsnot 2003, 8).

- Beklagt wird von den betreuenden Trägern, dass nach dem Auslaufen von WuW bzw. BEW eine ausgedünnte Anschlussbetreuung bei erneut auftretendem Hilfebedarf nicht gewährleistet sei. Gemeint sind damit weniger intensive und umfassende Hilfeformen bei

¹ Das wird deutlich an der „Liste der BEW- und WuW-spezifischen Probleme“, die aufgrund der Erfahrungen von 25 im Bereich WuW/BEW tätigen Einrichtungen von der „Arbeitsgruppe Wohnprojekte“ des „Arbeitskreises Wohnungsnot“ in 12/03 vorgelegt wurde. Das ausführlich begründete Papier enthält eine Reihe von Vorschlägen und Forderungen zur Erleichterung der Anwendung der beiden Leistungstypen für die Träger und zur Verbesserung der Wirkungen der Instrumente, die vor allem aus Problemen in der Kooperation mit den Bezirken hergeleitet werden und als Empfehlung an die Senatsverwaltung für Soziales gerichtet sind (www.ak-wohnungsnot.de).



punktuell und/oder immer wiederkehrendem Betreuungsbedarf ohne formalen Aufwand, d. h. Neubeantragung einer Einzelmaßnahme. Zwar fungieren die Träger nach Beendigung der Hilfen noch als Anlaufstelle¹ – sie können aber kaum an allgemeine Beratungsstellen (z. B. Schuldnerberatung) und an die Regelangebote des Allgemeinen Sozialen Dienstes vermitteln, weil diese wegen personeller Kürzungen nicht mehr bzw. nicht mehr im erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen. Das führt zu dem Schluss: „Die Nachhaltigkeit der zuvor gewährten Hilfen ist unter diesen Umständen nicht gewährleistet!“ (Expertengespräche). Um eine ausreichende Anschlussbetreuung zu gewährleisten, schließt der befragte Träger eine BEW-Betreuung „routinemäßig“ immer mit einer anschließenden WuW-Betreuung bis zu einem halben Jahr ab. - Wenn der nach Abschluss einer Betreuungsmaßnahme auftretende wiederkehrende, aber geringere Hilfebedarf nicht vom Allgemeinen Sozialen Dienst gedeckt werden kann, sondern einem freien Träger übertragen wird, dann müssen diese Leistungen pauschal abgegolten werden.²

Der Umfang, in dem GM-Mieter seit 2000 Betreuung nach den Leistungstypen „WuW“ und „BEW“ in Anspruch genommen haben – sei es bereits bei Bezug der WE zur Sicherstellung der Wohnfähigkeit, sei es beim Auftreten von Problemen im Mietverhältnis -, ist nicht bekannt, da die zentral bei der Sozialverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz geführte Statistik zur Rahmenvereinbarung nach § 93 auf der Basis „standardisierter Jahresberichte der Einrichtungen“ die Inanspruchnahme durch GM-Mieter nicht gesondert ausweist.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Zahl der Plätze, die in den Jahren 2001 und 2002 in ganz Berlin in den beiden Maßnahmen zur Verfügung standen; nur ein – nicht bestimmbarer - Teil der Plätze ist auf GM-Mieter entfallen.

Tab. 8-9: Ambulante Betreuung nach den Leistungstypen WuW und BEW in Berlin 2001/2002 /1/

Leistungstypen / Jahr	Zahl der Plätze /1/	
	2001	2002
WuW / Wohnungserlangung und Wohnungserhalt /2/	242	676
BEW / Betreutes Einzelwohnen /3/	1.315	1.389

Quelle: Landesamt für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz

/1/ In dieser Statistik ist nicht erfasst, inwieweit GM-Mieter nach diesen beiden Leistungstypen ambulant betreut wurden. Es lässt sich auch nicht danach differenzieren, inwieweit die Maßnahmen zur Wohnungssicherung oder zur Wohnungserlangung eingesetzt wurden. - Die Zahlen für 2003 lagen zum Zeitpunkt der Bearbeitung der Fallbeschreibung noch nicht vor.

/2/ Die Zahl der Plätze ist identisch mit der Zahl der Personen, die eine Maßnahme nach WuW erhalten haben.

/3/ Die Zahl der KlientInnen, die sich tatsächlich in dem betreffenden Jahr in den Maßnahmen befanden, ist abhängig von der Verweildauer in den zur Verfügung stehenden Plätzen. Insofern ist von höheren Zahlen auszugehen, die aber erst ab 2005 statistisch erfasst werden können.

BEW kann sowohl in einer trägereigenen als auch in einer klienteneigenen WE erfolgen. Eine entsprechende Differenzierung der oben angegebenen Platzzahlen ist nicht möglich.

¹ So heißt es bei dem befragten Träger im „Entwicklungs- und Abschlussbericht“, der bei Beendigung der Maßnahme dem Kostenträger vorgelegt werden muss: „Ich habe dem Klienten angeboten, falls neue Mietprobleme auftreten sollten, sich rechtzeitig an uns zu wenden, um umgehend geeignete Lösungswege beschreiten zu können“.

² Nach Auffassung des befragten freien Trägers ist eine ausreichende nachgehende Betreuung ehemaliger KlientInnen nur dann zu gewährleisten, wenn den Trägern ein bestimmter Prozentsatz der wöchentlichen Arbeitszeit (genannt wurden 5 bis 10 vH) für diese Tätigkeit als Pauschale abgegolten wird (Entgeltfinanzierung).



Im Zuge der Haushaltskonsolidierung wurde das Vertragsvolumen der Rahmenvereinbarung mit Wirkung ab 01.07.2003 um 0,4 Mio € gegenüber 2002 abgesenkt. Das bedeutete für alle sieben Leistungstypen gleichermaßen Kürzungen in Höhe von 1,7 %, somit eine Absenkung der Entgelte. Die freien Träger können diese nur auffangen, indem sie den Betreuungsaufwand entsprechend verringern. Da die finanziellen Kürzungen aber vergleichsweise gering seien, sind nach Auskunft der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz bislang negative Auswirkungen bei der ambulanten Betreuung nach den Leistungstypen WuW und BEW nicht erkennbar.¹

Auch die Wohnungsunternehmen können zum Erhalt des Wohnraums von Mietern beitragen. Da sie als erste von Mietrückständen erfahren, können sie mithilfe eigener Sozialarbeit bzw. anderer personeller Kapazitäten frühzeitig Kontakt mit den säumigen Mietern aufnehmen und im Zusammenwirken mit diesen (und damit datenschutzrechtlich abgesichert) einen Kontakt zu den zuständigen kommunalen Stellen herstellen. Zum Umfang der **Mietersozialarbeit in den** am KV/GM beteiligten **Wohnungsunternehmen** wurden widersprüchliche Informationen gegeben. Der Gesprächspartner aus der Wohnungswirtschaft bekräftigt: „Mietersozialarbeit ist wirtschaftlich positiv und rechnet sich“. Deshalb setzten die WU auch eigene Sozialarbeiter ein, insbesondere auch deshalb, weil die Betreuung durch die Bezirke als nicht ausreichend angesehen werde. Demgegenüber ist im Kreis der übrigen befragten ExpertInnen der Eindruck entstanden, die Stellen für Sozialarbeit in den WU bzw. die Beauftragung von externen SozialarbeiterInnen seien in letzter Zeit reduziert bzw. ganz abgebaut worden. Da beim BBU keine Übersicht über den Umfang von Mietersozialarbeit in den beteiligten WU vorliegt, lässt sich die tatsächliche Entwicklung in diesem Bereich nicht nachvollziehen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang das Beispiel der Zusammenarbeit eines WU mit einem Bezirk (Neukölln) zur Verbesserung der Prävention. Das WU ist bestrebt, nach Bekanntwerden von Mietschulden möglichst frühzeitig direkten Kontakt mit den betreffenden Mietern aufzunehmen, um mit deren Einverständnis die Fachstelle für Wohnungsnotfälle über die entstandenen Mietrückstände zu informieren und den betreffenden Mieter beim Antrag auf Mietschuldenübernahme zu unterstützen – nachdem eine Mitteilung der WU an die wohnungssichernden Stellen in den Bezirke ohne Einverständnis des Mieters nicht mehr möglich ist (s. o.). Da die MitarbeiterInnen der Vermietungsabteilungen, die verstärkt für diese Aufgabe eingesetzt werden sollen, häufig nicht genügend Kenntnisse über die Möglichkeiten der Hilfestellung und die Abläufe haben, hat der Leiter der bezirklichen Fachstelle im Rahmen einer eintägigen Veranstaltung eine Einführung gegeben und die MitarbeiterInnen des WU mit den notwendigen Informationen und Materialien versorgt. Eine Fortsetzung der Kooperation ist geplant.

¹ Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz weist ausdrücklich darauf hin: „Es gibt in den Leistungstypen WuW und BEW keine personellen Kürzungen.“





9 Schadensregulierung

9.1 Konzept/Umsetzung

Kann der Wohnungsverlust nicht abgewendet werden und entsteht einem WU dadurch ein Vermögensschaden, der nicht ausgeglichen werden kann, dann wird ihm durch die ZeKo auf Antrag Schadensersatz unter bestimmten Voraussetzungen (s. u.) gewährt.

Bürgschaftsmittel werden seit Einführung des Feuerwehrfonds im Jahre 1990 zur Verfügung gestellt (Erfahrungsbericht 1994, S. 22). Seit 1995 wurden jährlich 350.000 DM im Haushalt eingestellt (ohne Deckelung), seit Inkrafttreten des KV/GM 2000 stehen jährlich bis zu 375 000 DM bzw. 192.000 Euro zur Schadensregulierung zur Verfügung (mit Deckelung). Der sog. **Sicherungsfonds** wird finanziert durch die Bezirke mit bis zu 167.100 € (87 vH) und durch das LAGeSo mit bis zu 24.900 € (13 vH; s. Anlage 8 zum KV/GM 2003). Nicht verausgabte Mittel aus dem Sicherungsfonds können in das übernächste Haushaltsjahr übertragen werden.

Gem. KV/GM 2000 sollten Wohnungen, für die Schadensregulierungen von mehr als ca. 2.500 Euro getroffen wurden, wieder mit GM-Berechtigten belegt werden. Da diese Regelung sich nicht als praktikabel erwiesen hatte, entfiel sie im KV/GM 2003.

Da das Kostenerstattungsverfahren sowohl für die WU als auch für die ZeKo mit einem hohen Aufwand verbunden war, wurde es mit Einführung des KV/GM 2003 zur Arbeitserleichterung auf **Pauschalen** umgestellt, wobei die Vermögensschäden gem. § 5 KV/GM 2003 einheitlich in Höhe der jeweiligen jährlichen Nettokaltmiete zum Zeitpunkt des Wohnungsangebots abgegolten werden.

Die Voraussetzungen für den Antrag auf Kostenerstattung sind überwiegend gleich geblieben:

- die vertraglichen Regelungen zur erstmaligen Problemmeldung müssen eingehalten worden sein (unverzögliche Mitteilung von Mietvertragsverletzungen, bei Mietrückständen spätestens bei einem Rückstand von zwei Monatsmieten);
- der Mietvertragsabschluss darf zum Zeitpunkt der ersten Problemmeldung nicht länger als zwei Jahre zurückliegen - bei einem „laufenden Problemfall“ (s. o.) kann der Mietvertragsabschluss auch länger als zwei Jahre zurückliegen;
- die rechtlichen Voraussetzungen zur Einleitung eines Räumungsverfahrens durch das WU müssen vorliegen.

Eine weitere Vereinfachung des Kostenerstattungsverfahrens ist mit Inkrafttreten des KV/GM 2003 auch insofern eingetreten, als auf das sog. Rückerstattungsverfahren verzichtet wird. Denn bislang war die ZeKo gem. Landeshaushaltsordnung gehalten, nach der Schadensregulierung die Forderungen von den Schuldern einzutreiben, was mit einem außerordentlich hohen Aufwand verbunden war, aber nur sehr geringen finanziellen Erfolg hatte (nur 4.000 DM Rückerstattungen während der gesamten Programmlaufzeit; s. Tab. 9-1 in Anhang I, Sp. 9).



9.2 Ergebnisse/Erfahrungen

(s. Tab. 9-1 in Anhang I)

9.2.1 Beantragte Forderungen

Zwischen 1995 und 2003 wurden nach Beendigung von Mietverhältnissen in 533 Fällen von den WU Anträge auf Kostenerstattung gestellt¹ – wobei gar nicht in allen Fällen, in denen den WU im Zusammenhang mit dem Scheitern eines Mietverhältnisses Vermögensschäden entstanden waren, Anträge auf Kostenerstattung gestellt wurden. Nach Auskunft der befragten ExpertInnen lassen sich aus der Entwicklung der Antragstellungen im Zeitablauf kaum „Trends“ ableiten: Der sprunghafte Anstieg der Anträge im Jahr 1999 sei darauf zurückzuführen, dass zwei WU im Vorfeld der Vertragsänderung zum 01.01.2000 zahlreiche Kostenerstattungsanträge, die sich im Laufe mehrerer Jahre „angesammelt“ hatten, als Gesamtpaket eingereicht hatten. Der Wiederanstieg der Anträge im Jahr 2000 sei die Folge der intensiven Aufklärungsarbeit der ZeKo nach Inkrafttreten des KV/GM 2000. Zu berücksichtigen sei, dass in jedem Fall die Antragstellungen zeitversetzt zu den fraglichen Räumungen erfolgen, die zum Zeitpunkt der Antragstellung in der Regel schon 2 bis 3 Jahre zurück liegen.

Die ZeKo weist darauf hin, dass Zahl und Entwicklung der Anträge auf Kostenerstattung nicht die tatsächliche Entwicklung und den tatsächlichen Umfang von Vermögensschäden widerspiegeln, die den WU bei der Vermietung an GM-Mieter entstanden sind. Denn häufig würden entsprechende Anträge von den Vermietungsabteilungen der WU nicht eingereicht, weil sie sich beim GM nicht genug auskennen („viele geschieht nicht – aus Unkenntnis“), oder aber die WU scheuten den – bis zur Änderung des KV/GM zum 01.11.03 - mit der Antragstellung verbundenen hohen bürokratischen Aufwand. - Nach der Vereinfachung des Kostenerstattungsverfahrens im KV/GM 2003 ist mit einem Anstieg der Kostenerstattungsanträge zu rechnen.

Insgesamt wurden Forderungen im Höhe von rund 3.6 Mio DM eingereicht, das sind rd. 6.700 DM pro Antrag im Durchschnitt der Jahre 1995 - 2003. Die durchschnittlichen Kosten pro Antrag differieren in den einzelnen Jahren und lassen der Tendenz nach einen deutlichen Anstieg im Laufe der Jahre erkennen. – Nach Ansicht der ZeKo ist dieser Anstieg nicht begründet in gestiegenen Kosten; vielmehr würden erfahrungsgemäß einzelne kostenintensive Anträge die Durchschnittskosten in den einzelnen Jahren bestimmen.

9.2.2 Bewilligte/abgelehnte Forderungen

Da nach Angaben der ZeKo die antragstellenden WU – ebenfalls aus Unkenntnis – häufig nicht die formalen Voraussetzungen für eine Kostenerstattung erfüllen (am häufigsten wegen Fristenüberschreitungen), ist insgesamt die Zahl der abgelehnten einschl. der nicht abschließend bearbeiteten² Anträge höher als die Zahl der bewilligten Anträge (57 vs. 43 vH); dem-

¹ Die Fallzahlen für 2003 und 2002 können sich noch erhöhen.

² Da die „nicht abschließend bearbeiteten bzw. nicht abgeschlossenen“ Forderungen nicht gesondert ausgewiesen werden können, sind sie zusammengefasst mit den „abgelehnten Forderungen“. Bei den nicht abgeschlossenen Kostenerstattungsanträgen fehlen zum größten Teil Unterlagen, die für die Überprüfung der Anträge benötigt werden, wie z. B. Mahnungen, Auszugsmittelungen, Kontoauszüge. Vor dem 01.11.2003 mussten zusätzlich noch Betriebskosten-/Heizkostenabrechnungen vorgelegt werden (die immer erst im nächsten Mietjahr abgerechnet werden können), sowie die Titel, Klageschriften, Abtretungserklärungen etc. Da es den WU nicht immer gelingt bzw. von den WU wegen des großen damit verbundenen Aufwands nicht immer verfolgt wird, alle Unterlagen zu beschaffen, bleibt ein geringer Teil der Anträge – in der Regel auf Dauer - unbearbeitet.



entsprechend ist auch das Volumen der abgelehnten Forderungen höher als das Volumen der bewilligten Forderungen (62 vs. 38 vH), wobei sich hier das Verhältnis noch stärker zuungunsten der Bewilligungen verschiebt.

Insgesamt wurden im Laufe der Jahre 231 Anträge bewilligt und Forderungen in Höhe von rd. 1,4 Mio DM bedient, das waren im Durchschnitt der Jahre 1995 - 2003 knapp 6.000 DM pro Antrag.

Im Endeffekt wurden die zur Verfügung stehenden Bürgschaftsmittel noch in keinem Jahr ausgeschöpft.

Die ersten Erfahrungen mit Kostenerstattungsverfahren nach dem neuen KV/GM zeigen, dass die Pauschalen sich bewähren.

9.2.3 Kostenerstattungen nach Art der entstandenen Kosten

Anhand von 76 vH der bewilligten Kostenerstattungsanträge der Jahre 1995 - 2003 (176 Fälle) war es möglich, die Art der entstandenen Kosten zu ermitteln.

Da bei den Problemmeldungen die Mietrückstände dominieren, nehmen Mietrückstände zwangsläufig auch bei den Kostenerstattungen den breitesten Raum ein. Insgesamt gibt es nur fünf Kostenerstattungen, bei denen keine Mietrückstände beglichen wurden, sondern nur andere Kosten. In allen anderen Fällen wurden Mietrückstände erstattet, und zwar (davon)

- in etwas mehr als einem Drittel der Fälle (37 vH) ausschließlich;
- in knapp zwei Drittel der Fälle (63 vH) in Verbindung mit weiteren Kostenarten (Gerichtskosten, sonstige Kosten, Sachschäden, Renovierungskosten).





10 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

10.1 Das „Geschützte Marktsegment“ im Kontext der Berliner Wohnungsmarktentwicklung

„Im Anfangsstadium des ‚Geschützten Marktsegments‘“ war der Berliner Wohnungsmarkt angespannt und die Anmietung von Wohnraum auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt für den im „Geschützten Marktsegment“ angesprochenen Personenkreis praktisch nicht möglich. Zu dieser Zeit erfuhr das Instrument des „Geschützten Marktsegmentes“ eine wesentlich größere Resonanz“. (Expertengespräche)

„Als es 12.000 gemeldete Wohnungslose waren, da war die Hölle los in Berlin! Aber 6.000 untergebrachte Wohnungslose und 2.000 Wohnungslose auf der Straße werden als politisch opportun behandelt. Man fragt sich: „Wo ist die ‚kritische Masse‘?“ (Expertengespräche)

Das „Geschützte Marktsegment“ (GM) entstand Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre in Zeiten großer Wohnungsnot, als es nicht mehr gelang, Personen und Haushalte mit einem dringenden Wohnungsbedarf mit Wohnraum zu versorgen. Der Senat überließ den Wohnungsunternehmen (WU) zwar weiter die eigenverantwortliche Belegung der Wohnungen mit kommunalen Belegungsrechten, verlangte dafür aber auf vertraglicher Basis ab 1989 im Gegenzug die Unterbringung von dringlich Wohnungssuchenden in einem bestimmten jährlichen Umfang („Kooperationsvertrag Dringlichkeiten“). Als das nicht gelang, wurde eine besondere Regelung für die wohnliche Versorgung von Wohnungsnotfällen für notwendig erachtet. So entstand 1990 als Vorläufer des GM der sog. Feuerwehrfonds, zum 01.11.1993 trat der Kooperationsvertrag „Geschütztes Marktsegment“ quasi als „Vertrag im Vertrag“ in Kraft.

In Anbetracht der Wohnungsnot (11.600 untergebrachte Wohnungslose im Jahr 1993) war der Handlungsdruck außerordentlich groß und das GM wurde in der Anfangszeit mit Nachdruck umgesetzt und durchgesetzt. Davon zeugt nicht zuletzt der hohe Prozentsatz von rund 80 Prozent, zu dem das vereinbarte Kontingent in den ersten drei Jahren (1994 - 1996) erfüllt wurde, und der in den Jahren danach nie wieder erreicht wurde. Überdies wurde nur über die Erfahrungen des ersten Programmjahres 1994 ein interessanter Erfahrungsbericht angefertigt, der über Berlin hinaus Beachtung fand, dem aber kein weiterer folgte.

Zwischenzeitlich haben sich die Bedingungen am Wohnungsmarkt grundlegend geändert: in der zweiten Hälfte der 90er Jahre entspannte sich der Wohnungsmarkt in Berlin allgemein, was auch auf zahlreiche andere regionale Wohnungsmärkte zutraf; lt. Berliner Wohnungsmarktbericht zeigte sich der Wohnungsmarkt 1998 „... in weiten Teilen entspannt bis hin zu erheblichen Leerständen“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Investitionsbank Berlin 2002, 17).¹ Als Folge der Entspannung am Wohnungsmarkt – und wohl auch der verstärkten Präventionsarbeit in den Bezirken – nahm die Zahl der untergebrachten Wohnungslosen, die eine der beiden Zielgruppen des GM darstellen (sog. B-Berechtigte), in Berlin wie andernorts auch kontinuierlich ab (von 1994 bis 2001; Wiederanstieg ab 2002). Demgegenüber nahm die Zahl der durch Kündigungen und Räumungsklagen aufgrund von Mietschulden bedrohten Mieter, die andere Zielgruppe des GM (sog. A-Berechtigte, die mit einem Vorrang verse-

¹ Der Leerstand belief sich zum Ende des Jahres 2002 auf knapp 100.000 WE und betraf insbesondere Wohnungen in unsanierte Altbauten und in den östlichen Berliner Plattenbauten.



hen sind), als Folge der Zunahme von Haushalten mit prekären Einkommensverhältnissen in Berlin wie andernorts auch zu.¹

In dem Maße, wie der Wohnungsmarkt sich entspannte, ließen das politische Interesse und der politische Druck, der kennzeichnend für die Anfangsphase des GM gewesen waren, ganz offensichtlich nach. Als Reaktion auf die veränderten Wohnungsmarktbedingungen wurde der Kooperationsvertrag GM im Jahr 1999 intensiv neu verhandelt mit dem Ergebnis, dass die Neufassung, die rückwirkend zum 01.01.2000 in Kraft trat, neben einer verbesserten Risikoabsicherung für die WU eine Absenkung des vereinbarten Kontingents von 2.000 Wohnungen jährlich auf 1.350 WE jährlich beinhaltete.

Am GM wurde aber dennoch – bis heute – festgehalten. Zu Recht, denn: Wohnungsnotfälle bleiben auch bei einem entspannten Wohnungsmarkt grundsätzlich auf Unterstützung beim Zugang zu regulärem Wohnraum angewiesen. Das ist darauf zurückzuführen, dass in Berlin wie andernorts auch im Teilmarkt der preiswerten Wohnungen, auf den diese Zielgruppe angewiesen ist, die Nachfrage das Angebot übersteigt, da sich der preiswerte Wohnungsbestand laufend verringert, die Zahl der einkommensschwachen Nachfrager aber zunimmt. Und: dass diese Zielgruppe in der Konkurrenz mit anderen Nachfragern grundsätzlich „schlechtere Karten“ hat. Von einer allgemeinen Entspannung am Wohnungsmarkt profitieren in einem gewissen Umfang zwar auch Wohnungsnotfälle – vor allem solche Personen/Haushalte, deren Probleme sich mit der Bereitstellung einer Wohnung in Verbindung mit der Sicherstellung der Mietzahlungen lösen lassen. Auf Unterstützung beim Zugang zu regulärem Wohnraum bleiben aber insbesondere Personen/Haushalte angewiesen, die neben finanziellen Problemen noch andere Belastungen zu tragen haben, wobei die relative Bedeutung dieser Gruppe bei entspannten Wohnungsmärkten zunimmt (zum Verhältnis von GM und allgemeiner Entwicklung am Wohnungsmarkt s. auch Abschnitt 10.7).

10.2 Hohe Komplexität des „Geschütztes Marktsegments“: zu viele Beteiligte – zu wenig Verantwortlichkeit

„Es gibt endlose Hierarchien – niemand lässt sich packen!“ (Expertengespräche)

Von Anfang an erwies sich die Vielzahl der Beteiligten – 12 Bezirke (zuvor 23), jeweils mit verschiedenen einbezogenen Sachgebieten und zum Teil mit Delegation von Betreuungsaufgaben an freie Träger; 14 Wohnungsunternehmen (zuvor 19), jeweils mit einer Vielzahl von regionalisierten Geschäftsstellen; „Donna Castella e.V. – Wohnungen für Frauen aus Gewaltsituationen“ mit einem eigenen Zugangskorridor; die Senatsverwaltungen für Soziales und Wohnen mit verschiedenen, in die Abwicklung des GM einbezogenen Arbeitsbereichen – als eines der größten Probleme bei der Umsetzung des GM. Zwar erfüllt die eigens zur Abwicklung des GM geschaffene Zentrale Koordination (ZeKo), die als Mittlerin zwischen den Bezirken bzw. Donna Castella und den WU fungiert und die überdies übergeordnete Aufgaben übernimmt, eine unverzichtbare und von den übrigen Beteiligten positiv bewertete Koor-

¹ Das lässt sich statistisch anhand der von den Bezirken gemeldeten „Mitteilungen über Kündigungen“ und „Vorbeugende Hilfen nach § 15 a BSHG bei drohendem Wohnungsverlust“ nur für die Jahre 2002 und 2003 belegen, da die entsprechenden Zahlen von der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz aus grundsätzlichen Erwägungen nicht/nur eingeschränkt herausgegeben werden. Dennoch wird in Cept Consult 2002, S. 84, angegeben, im Zeitraum 1995 – 1999 sei in Berlin die Zahl der erwirkten Räumungstitel um etwa 68 vH und die Zahl der vollzogenen Zwangsräumungen um 54 vH gestiegen. - Anhaltspunkte bieten auch die Mietschulden im Bestand der WU: Sie bewegen sich allgemein auf einem hohen Niveau und nahmen nach Angaben des Verbands Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. (BBU) bei den städtischen WU in Berlin von 2001 auf 2002 um 4 vH zu.



dinierungsfunktion. Und auch das zweimal jährlich tagende Begleitgremium „Steuerungsausschuss“, das vor allem mit VertreterInnen der Vertragspartner besetzt ist, und die regelmäßigen Treffen der ZeKo mit den für das GM zuständigen Stellen in den Bezirksämtern erfüllen eine wichtige Funktion bei der Koordinierung der Zusammenarbeit.

Trotzdem führt der komplexe Aufbau des GM mit der Vielzahl von Beteiligten dazu, dass Absprachen auf der Steuerungsebene vielfach nicht durchsickern bis auf die Durchführungsebene, so dass auch nach nunmehr 10jähriger Laufzeit des Programms in den Geschäftsstellen der WU z. T. noch immer eine große Unkenntnis über die vertraglichen Vereinbarungen und Absprachen zum GM herrscht. Es muss sich zeigen, ob die von einigen WU eingeführten finanziellen Anreize für Geschäftsstellenleiter zur Erfüllung des GM-Kontingents durch Aufnahme in die Zielvereinbarungen hier zu Verbesserungen führen. Aber auch bei den sozialen Diensten, die für ihre KlientInnen Anträge auf M-Berechtigung stellen, zeigt sich, dass die Anträge häufig nicht den Anforderungen hinsichtlich Vollständigkeit und Plausibilität der erforderlichen Angaben genügen.

Neben einer recht weit verbreiteten, beklagten Unkenntnis über das GM haben der komplexe Aufbau und die Vielzahl von Beteiligten nach Aussagen der befragten ExpertInnen wegen der „endlosen Hierarchien“ in den beteiligten Institutionen eine mangelnde Verantwortlichkeit zur Folge, da bei auftretenden Problemen immer „verwiesen“ werden könne auf andere Personen oder Arbeitsbereiche, die zuständig seien. Das scheint insbesondere zuzutreffen auf die Vorgänge im Zusammenhang mit der Vermietung von Wohnungen. Der Komplexität des Aufbaus ist es sicherlich auch zu einem Teil geschuldet, dass in den Programmjahren 1994 - 2003 10 vH der angebotenen WE zwar angerechnet wurden, aber nicht vermittelt werden konnten. Im Zuge der Neufassung des KV/GM zum 01.01.2003 wurden erneut Anstrengungen unternommen, das Vermittlungsverfahren durch die Präzisierung der Anforderungen in den Anlagen (Formblätter) für alle Beteiligten übersichtlicher zu gestalten. - Vonseiten der befragten ExpertInnen kamen keine Vorschläge, wie sich der komplexe Aufbau des GM reduzieren ließe bzw. die aus den komplizierten Abläufen resultierenden Probleme sich verringern ließen. Dazu wäre vermutlich eine eingehende Organisationsanalyse notwendig, die im Rahmen dieses Forschungsprojekts aber nicht geleistet werden konnte.

Da der KV/GM keine Sanktionsmöglichkeiten für den Fall der Nichteinhaltung vertraglicher Vereinbarungen vorsieht (Erfüllung des Kontingents, aber auch: zuverlässige sozialpädagogische Prognose, ausreichende Betreuung bei Bedarf), bleiben die vertraglichen Vereinbarungen in gewisser Weise unverbindlich, d. h. ihre Erfüllung hängt einzig ab „vom guten Willen der Beteiligten“ (Expertengespräche). Für die Kooperationsbeziehungen und für das gesetzte Ziel ist es aber von Nachteil, wenn die Vereinbarungen bzw. Absprachen nicht erfüllt werden und die Nichterfüllung ohne Konsequenzen bleibt. Deshalb sollten Defizite in der Aufgabenerfüllung in jedem Fall Anlass zur Diskussion und zu einer gründlichen Ursachenforschung unter den KooperationspartnerInnen sein. Darüber hinaus sollte durchaus auch die Einführung von Regularien und ggf. Sanktionen für den Fall erwogen werden, dass die Vereinbarungen (wiederholt) nicht eingehalten werden.

Vorrangig muss eine Verbesserung der Situation aber an einer Förderung der Motivation der Beteiligten ansetzen, denn letztlich basieren Kooperationen auf dem Interesse der Partner an den fraglichen handlungsfeldübergreifenden Aufgabenstellungen – hier: die Verbindung von „Wohnungswesen“ und „sozialen Hilfen“ zur Versorgung von Wohnungsnotfällen mit



regulärem Wohnraum - und ihrem Engagement bei deren Umsetzung. Eine Förderung der Motivation der KooperationspartnerInnen dürfte aber ohne ein verstärktes politisches Interesse am Erfolg der kooperativen Anstrengung kaum denkbar sein. Ein entsprechendes politisches Interesse und daraus erwachsender politischer Druck scheinen aber nur unzureichend vorhanden, was sich u. a. auch daran zeigt, dass das wohnungspolitische Instrument des „Geschützten Marktsegments“ nicht ausreichend eingebettet ist in ein Gesamtkonzept zur Hilfe in Wohnungsnotfällen (dazu bedürfte es u. a. der seinerzeit angekündigten laufenden Fortschreibung [„alle zwei Jahre“] der „Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin und Obdachlosenrahmenplan“ von 1999 und einer besseren Kontrolle der Versorgungswirkungen des „Geschützten Marktsegments“; zu Letzterem s. auch Abschnitt 10.6 „Auswertung der Problemmeldungen“) und wohl auch nicht ausreichend verknüpft ist mit anderen Handlungsprogrammen, die ebenfalls auf eine Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen hinwirken (wie den Programmen zur „Sozialen Stadtentwicklung“; s. dazu auch Abschnitt 10.5 „Gefahr von Konzentration“).

10.3 Das vereinbarte Kontingent: im Verhältnis zum Bedarf / seine Nichterfüllung

„Wenn es keine Wohnungen gibt, dann gibt es eben keine Wohnungen – Punkt!“ (Expertengespräche)

„Weil das Wohnungsangebot beim „Geschützten Marktsegment“ so begrenzt ist, sagen wir den Leuten: Guckt Euch selbst um!“ (Expertengespräche)

Die Erfüllung des vertraglich vereinbarten Kontingents im Laufe der Programmjahre 1994 – 2003 spiegelt die eingangs umrissene Veränderung der Wohnungsmarktbedingungen wider: Während das Kontingent in den ersten drei Jahren noch zu rund 80 vH erfüllt wurde, sank die Erfüllungsquote im Laufe der Jahre danach immer weiter ab bis zum Tiefpunkt im Jahre 1999. Sie stieg dann nach der Neufassung des KV/GM zum 01.01.2000, die zu einer „Belebung“ des GM führte, wieder langsam an auf 64 vH im Jahre 2002, ging dann aber im Jahr 2003 wieder zurück auf 52 vH. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das Kontingent im Zuge der Neuverhandlungen des KV/GM 2000 mit Hinweis auf die zwischenzeitlich eingetretene Entspannung am Wohnungsmarkt von zuvor 2.000 auf dann 1.350 WE abgesenkt worden war.

Die Nichterfüllung des Kontingents wiegt umso schwerer, als die vereinbarten Kontingente – gemessen am Bedarf (= Zahl der wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen/Haushalte bzw. registrierte M-Berechtigten in den Bezirken) – von vornherein als zu niedrig angesehen werden müssen. Insofern erweist sich das über das GM zur Verfügung gestellte Wohnungsangebot in quantitativer Hinsicht als nicht bedarfsgerecht. Das von vornherein zu niedrig angesetzte und zudem nicht erfüllte Kontingent führt dazu, dass die Zielgruppen des GM (von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Personen/Haushalte) letztlich mehr außerhalb des GM mit Wohnraum versorgt werden müssen – was die Bedeutung dieses wohnungspolitischen Instruments entscheidend schwächt. Dabei machen die freien Träger die Erfahrung, dass sie ihre Klienten leichter bei privaten Vermietern und allenfalls noch im Wohnungsbestand kleinerer WU unterbringen als bei großen Wohnungsunternehmen.



Als Gründe für die Nichterfüllung des Kontingents werden angeführt: die Struktur des Wohnungsbestandes (zu wenig Einpersonenzimmern)¹, Rücksichtnahme auf Gesichtspunkte der „sozialen Durchmischung“ bei der Belegung, die geringe Fluktuation bei „guten“ WE (im KV/GM 2000 waren Mindeststandards eingeführt worden). Eine besondere Bedeutung kommt den Auflagen der AV-Unterkunft zu („Ausführungsvorschriften zur Definition von angemessener Unterkunft in der Sozialhilfe ...“ vom 16.06.2003), die für Sozialhilfeempfänger die Einhaltung bestimmter Mietobergrenzen festschreibt, die auch für Wohnungsangebote im Rahmen des GM bindend sind. Nach Auskunft der ZeKo wird bei den Wohnungsangeboten in jedem Fall berücksichtigt, dass gem. AV-Unterkunft für von Wohnungslosigkeit Bedrohte und Betroffene die Mietobergrenzen um bis zu 10 vH überschritten werden können. Trotzdem kommt nach Angaben der Wohnungswirtschaft ein beträchtlicher Teil der freierwerbenden WE im Bestand der am GM beteiligten WU von vornherein für eine Vermittlung über das GM nicht in Betracht, da die AV-Unterkunft der tatsächlichen Mietentwicklung insbesondere auch bei den Sozialwohnungen immer ein Stück weit hinterherhinkt. Von den übrigen Beteiligten wird angegeben, die WU würden dem GM nur selten Sozialwohnungen anbieten. – Die Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung kommt allerdings auf Nachfrage anhand einer detaillierten Darlegung des Vorgehens bei der Festlegung der Mietobergrenzen in der Berliner AV-Unterkunft auf der Basis des Mietspiegels, eines Vergleichs der Durchschnittsmieten für nicht gebundene Wohnungen und Sozialwohnungen und der Ermittlung des Umfangs der jeweiligen Wohnungsbestände zu dem Schluss, „... es sei nicht nachvollziehbar, ... dass die aus dem Berliner Mietspiegel abgeleiteten Mietobergrenzen in der AV-Unterkunft eine Hauptursache dafür sind, dass im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ nur unzureichend Wohnungen angeboten werden“.

Die für das GM Verantwortlichen sollten überprüfen, inwieweit die AV-Unterkunft sich bei der Umsetzung des GM als Hemmnis bei der Realisierung der vertraglich vereinbarten Ziele erweist - nicht nur, um die Vermittlungszahlen zu erhöhen und damit die Erfüllung des Kontingents zu verbessern, sondern auch zur Verbesserung der Qualität der angebotenen Wohnungen und zur Vermeidung bzw. Reduzierung von räumlichen Konzentrationen der über das GM angebotenen WE (s. dazu auch Abschnitt 10.5).

Neben den genannten Gründen für die Nichterfüllung des Kontingents dürfte aber auch der grundlegende Interessengegensatz zwischen Kommunen/Bezirken und WU bei Kooperationen zur Versorgung von Wohnungsnotfällen mit regulärem Wohnraum eine Rolle spielen: Die Kommunen/Bezirke, die den Versorgungsauftrag haben, haben – verständlicherweise - Interesse an einer angemessenen und dauerhaften Wohnungsversorgung von möglichst allen Haushalten, die dabei auf ihre Hilfe angewiesen sind, auch von „schwierigen“, problembelasteten Haushalten. Die Wohnungsunternehmen haben – ebenfalls verständlicherweise – Interesse an Mietern, die ihre Miete zahlen bzw. deren Mietzahlungen gesichert sind und die im Zusammenleben keine Belastung für die Hausgemeinschaft darstellen. In dem Maße, in dem negative Erfahrungen mit GM-Mietern gemacht werden, wachsen die Vorbehalte aufseiten der WU und es kommen Zweifel auf, ob die Zugangsvoraussetzungen („Wohnfähigkeit“), wie vertraglich vorgesehen, ausreichend geprüft werden und ob Betreuung, wie vertraglich vorgesehen, bei Bedarf in ausreichendem Umfang bereit gestellt wird.

¹ Obwohl es auch im Bestand der Mitgliedsunternehmen des BBU in Berlin etliche Leerstände gibt (BBU: Jahresbericht 2002/2003, S. 49 f.).



Möglicherweise ließe sich das Verfahren zur Überprüfung der Wohn- bzw. Mietfähigkeit - angesichts der zahlreichen Dienste und Institutionen, die solche Einschätzungen vornehmen - vereinheitlichen und verbessern durch eine Zusammenstellung von Kriterien, die bei der Begutachtung Berücksichtigung finden sollten („Checkliste“), die aber in Anbetracht der Eigenständigkeit der Bezirke nur Empfehlungscharakter haben könnte.

10.4 Zielgruppen – über das „Geschützte Marktsegment“ mit Wohnraum versorgte Haushalte

Seit Einführung des GM hat die ZeKo eine Reihe von Daten zu den mit Wohnraum versorgten Haushalten, zu den vermittelten Wohnungen, zu den gemeldeten Problemen in den Mietverhältnissen und zu den Kostenerstattungen edv-mäßig erfasst. Da bislang für die gesamte Laufzeit (= Zeitreihe) nur Auswertungen zur Erfüllung des Kontingents und zu Kostenerstattungen vorgenommen wurden, wurden im Rahmen dieser Untersuchung eine Reihe weiterer, für die Beurteilung der Ergebnisse des Programms relevanter Merkmale ausgewertet (Stichtag: 28.02.2004). Die Auswertung der von der ZeKo zentral erfassten Daten erwies sich als außerordentlich schwierig und aufwendig. Insbesondere wegen lückenhafter Erfassung – die ZeKo ist auf die Informationsübermittlung von Bezirken und WU angewiesen - erwies sich schließlich nur ein Teil der Daten als verwertbar. Die Ergebnisse der Auswertung werden in diesem Abschnitt sowie in den nachfolgenden Abschnitten 10.5 und 10.6 vorgestellt.¹

Insgesamt wurden im Zeitraum 1994 - 2003 9.560 Ein- und Mehrpersonenhaushalte über das GM mit Wohnraum versorgt. Wenn das vereinbarte Kontingent in allen Jahren erfüllt worden wäre, hätten 17.400 Haushalte mit Wohnraum versorgt werden können. Aber auch so stellen die knapp 10.000 über das GM in zehn Programmjahren zustande gekommenen Vermittlungen einen bedeutsamen Beitrag zur Wohnungsversorgung der Zielgruppen des GM dar, die in besonderer Weise auf Unterstützung beim Zugang - und auch beim Erhalt - von regulärem Wohnraum angewiesen sind.

Die Ergebnisse der Auswertung zeigen, dass die Zielgruppen des GM in den Programmjahren 1994 - 2003 auf jeden Fall erreicht wurden:

- *Indikator: Über das GM mit Wohnraum versorgte Haushalte nach Art der Marktsegment-Berechtigung*

Die vertraglichen Vereinbarungen sehen einen Vorrang der A-Berechtigten von den B-Berechtigten vor. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Wohnungslosigkeit entsteht.

Im Durchschnitt der Jahre überstieg der Anteil der A-Berechtigten = von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte (52 vH) denjenigen der B-Berechtigten = von Wohnungslosigkeit betroffene Haushalte (47 vH).² Nachdem in den Anfangsjahren 1994 - 1996 die Zahl der vermittel-

¹ Weitere interessierende Daten - zu Alter, Familienstand, Personenzahl, Arbeitsstatus, Einkommenssituation (Art und Höhe des Einkommens) und besondere soziale Verhältnisse/Problemlagen (Verschuldung, physische/psychische Krankheit/Behinderung, Suchtkrankheit etc.) – werden in den verwendeten Erhebungsbögen zwar erfasst, aber nicht auf EDV übertragen.

² Die hier – und teilweise auch in den nachfolgenden Ausführungen – angegebenen Prozentwerte ergänzen sich nicht ganz zu 100, da für einen kleinen Teil der Fälle keine Angaben vorliegen.



ten b-berechtigten die Zahl der a-berechtigten Haushalte überstiegen hatte und die Anteile im Jahr 1997 etwa gleich groß gewesen waren, bekamen die A-Berechtigten ab 1998 ein deutliches Übergewicht.

Für die a-berechtigten Haushalten konnten die Gründe für den drohenden Wohnungsverlust ermittelt werden. Danach waren zwei Drittel der A-Berechtigten (66 vH) vom Verlust der bisherigen Wohnung bzw. Wohnmöglichkeit bedroht gewesen, wobei der Wohnungsverlust ganz überwiegend aufgrund von Mietschulden gedroht hatte, bei einem kleinen Teil der Fälle aufgrund von Trennung/Scheidung. Bei einem Viertel (26 vH) hatte die Entlassung aus einer Einrichtung bzw. die Beendigung des Aufenthalts in einer Einrichtung bevorzustanden, was zur Wohnungslosigkeit geführt hätte, wenn keine WE über das GM bereitgestellt worden wäre. Dabei handelte es sich in den meisten Fällen um Entlassungen aus Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe (11 vH), gefolgt von Beendigung von Aufenthalten in Frauenhäusern (9 vH) und Entlassung aus der Haft (5 vH). Für 3 vH der Personen/Haushalte, die zuvor von Wohnungslosigkeit bedroht waren, wurde angegeben, dass sie in unzumutbaren Wohnverhältnissen gelebt hatten, und für 5 vH wurden sonstige, nicht weiter aufschlüsselbare Gründe angegeben.

- *Indikator: Über das GM mit Wohnraum versorgte Haushalte nach Haushaltstypen/-größe*

Die vertraglichen Vereinbarungen sehen vor, dass die von den WU im Rahmen des Kontingents bereitzustellenden Wohnungen zu 81 vH für Einpersonenhaushalte und zu 19 vH für Mehrpersonenhaushalte geeignet sein sollen – wobei aber eine Flexibilisierung der Anteile entsprechend der Bedarfslage möglich ist.

Bei den im Zeitraum 1994 - 2003 über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalte handelt es sich zu knapp zwei Drittel um Einpersonenhaushalte (62 vH) und zu etwas mehr als einem Drittel um Mehrpersonenhaushalte (38 vH). Der Anteil der Einpersonenhaushalte hat im Laufe der Jahre immer mehr zugenommen: von 42 vH im Jahre 1994 auf 75 vH im Jahre 2002, der Anteil der Mehrpersonenhaushalte hat dementsprechend im gleichen Zeitraum immer mehr abgenommen. Als Begründung dafür wird von den Befragten angegeben, dass sich die Präventionsarbeit in den Bezirken insbesondere auf Familien mit Kindern beziehe.

Aufgeschlüsselt nach Haushaltstypen wurden in den zehn Programmjahren von 1994 – 2003 über das GM mit Wohnraum versorgt zu

- 51 vH männliche Einpersonenhaushalte
- 19 vH alleinerziehende Frauen
- 11 vH weibliche Einpersonenhaushalte
- 11 vH Paare mit Kindern
- 5 vH Paare ohne Kinder
- 3 vH alleinerziehende Männer.

11 vH der alleinerziehenden und alleinstehenden Frauen erhielten eine WE aus dem GM über Donna Castella vermittelt, d. h. sie waren nachweislich wegen häuslicher Gewaltsituationen in Wohnungsnot geraten.

Unter Einbeziehung der Haushaltsvorstände und deren LebenspartnerInnen (d. h. ohne Berücksichtigung von Kindern) ergibt sich, dass von den Wohnungsvermittlungen über das GM Männer zu 60 vH und Frauen zu 40 vH profitiert haben.



Darüber hinaus konnten von uns noch folgende sozioökonomische Merkmale der vermittelten Haushalte ausgewertet werden, für die keine Regelung im KV/GM getroffen wurden:

- *Hinweise auf die finanzielle Situation: Wohnberechtigung/Mietschulden*

Die Anerkennung einer Wohnberechtigung gibt Hinweise auf die finanzielle Situation eines Haushalts, da nur der Personenkreis Anspruch auf eine Sozialwohnung hat, der die in § 9 WoFG festgelegten Einkommensgrenzen nicht überschreitet (das Vorhandensein eines WBS ist allerdings keine zwingende Voraussetzung für die Vermittlung einer WE über das GM). Im Kreis der befragten ExpertInnen wurde die Ansicht vertreten, dass M-Berechtigte in jedem Fall einen dringenden Wohnungsbedarf hätten.

Während 1994 noch fast alle versorgten Haushalte einen Wohnberechtigungsschein (WBS) hatten (98 vH), waren es 2003 weniger als die Hälfte (43 vH). Das ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass in Berlin insgesamt durch die Lockerung der Wohnungsbindungen für einen großen Teil der Sozialwohnungen die Bedeutung der WBS zurückgegangen ist.

Im Durchschnitt der Jahre 1994 - 2003 überwogen unter den über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalten mit WBS diejenigen, denen ein WBS mit anerkannter Dringlichkeit ausgestellt wurde (52 vH). Allerdings hatte der Anteil der vermittelten Haushalte mit anerkannt dringlichem Wohnungsbedarf von 1994 - 2003 erheblich abgenommen (von 77 vH auf 38 vH/Halbierung), während die vermittelten Haushalte, denen ein WBS ohne anerkannt dringlichen Wohnbedarf ausgestellt worden war, im gleichen Zeitraum erheblich zugenommen hatte (von 23 vH auf 62 vH/nahezu Verdreifachung).

Einen weiteren Anhaltspunkt für die finanziellen Verhältnisse der über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalte gibt die Einschätzung aus dem Kreis der befragten ExpertInnen, die Vermittelten hätten überwiegend Mietschulden aus vorigen Mietverhältnissen.

- *Nationalität*

Es wurden ganz überwiegend deutsche Haushalte über das GM mit Wohnraum versorgt (87 vH). Nachdem sich der Ausländeranteil unter den über das GM mit Wohnraum versorgten Haushalten vom Beginn des Programms bis 2001 auf weniger als ein Drittel des anfänglichen Anteils verringert hatte (von 19 vH auf 5 vH), stieg er ab 2002 wieder an.

- *Betreuungsbedarf bei Einzug*

Im Durchschnitt der Jahre 1994 - 2003 wurden 38 vH der Bewerber-Haushalte, denen über das GM eine WE vermittelt werden konnte, als betreuungsbedürftig eingestuft.

Der Anteil der Haushalte, bei denen als Ergebnis der Prognose vor/bei Einzug ein Betreuungsbedarf festgestellt wurde, hat sich von 1994 bis 2003 mehr als verdoppelt (von 25 vH auf 52 vH). – Anhand der erfassten Daten ließ sich weder feststellen, wie viele dieser Haushalte bei der Vermittlung bereits in Betreuung waren, noch in wie vielen Fällen eine Betreuung eingerichtet wurde.

Die befragten ExpertInnen äußern übereinstimmend die Ansicht, dass die Wohnungsnotfall-Klientel des GM im Laufe der Jahre „schwieriger“ geworden sei, da ihre Lebensverhältnisse zunehmend durch komplexe Problemlagen gekennzeichnet seien (Ver-/Überschuldung, Arbeitslosigkeit, physische/psychische Krankheit usw.).



10.5 Bedarfsgerechtigkeit der Wohnungsangebote im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“: Ausstattung und Lage

„Die Wohnungsunternehmen bieten verstärkt Wohnraum an, der auf dem allgemeinen Wohnungsmarkt kaum noch vermietet werden kann. Hierbei handelt es sich überwiegend um Wohnraum in wenig attraktiver Lage (sozial belastete Quartiere, Plattenbauten in den ehemaligen Ostbezirken), die auch bei der Klientel des „Geschützten Marktsegments“ wenig Anklang findet.“ (Expertengespräche)

„Der größte Teil der Leute will diese Wohnungen nicht.“ (Expertengespräche)

An der Bedarfsgerechtigkeit der Wohnraumversorgung über das GM sind auch in qualitativer Hinsicht Zweifel aufgekommen (zur mangelnden Bedarfsgerechtigkeit in quantitativer Hinsicht s. Abschnitt 10.3).

- *Standard der vermittelten Wohnungen*

Bis zur Vertragsänderung 2000 verfügten die vermittelten WE häufig nicht über Innen-WC und Bad bzw. Dusche. Durch die Einführung dieser Minimalstandards (Ofenheizung ist nach wie vor möglich) hat sich das Wohnungsangebot nach Angaben der befragten ExpertInnen verbessert; eine Besichtigung der angebotenen Wohnungen ist der ZeKo aber aus Kapazitätsgründen nicht möglich. Dennoch: Es sind ganz offensichtlich tendenziell die „nicht so guten WE“, die dem GM angeboten werden. Das führen die befragten ExpertInnen maßgeblich mit darauf zurückzuführen, dass bei den Wohnungsangeboten die Bestimmungen der AV-Unterkunft eingehalten werden müssen - was dazu führt, dass infolge der Beschränkung der Mietobergrenzen nur ein bestimmter Teil des Wohnungsbestandes im unteren Qualitätsbereich für die Vermittlung an M-Berechtigte und (andere) Sozialhilfeempfänger in Frage kommt (Sozialwohnungen gehören anscheinend kaum dazu; s. dazu auch Abschnitt 10.3). Die Qualität der Wohnungsangebote im Rahmen des GM, die von den BewerberInnen anhand von Merkmalen sowohl der Wohnung selber als auch der Lage bewertet wird (s. dazu den nächsten Absatz), führt dazu, dass die angebotenen WE in einem für die am GM Beteiligten überraschend hohen Maße von den M-Berechtigten trotz Wohnungsnotsituation abgelehnt bzw. erst gar nicht besichtigt werden, obwohl sie riskieren, nach dreimaliger unbegründeter Ablehnung bzw. Nichterscheinen zu Besichtigungsterminen aus der Liste der M-Berechtigten gestrichen zu werden. – Die Vermittlungsvorgänge auf Bezirksebene ließen sich vermutlich effektiver gestalten einerseits durch eine stärkere Reglementierung (Druck erzeugen/Verbindlichkeiten erhöhen), andererseits aber auch durch mehr Unterstützung bei der Bewerbung (mehr Hilfestellungen geben/im Rahmen der Möglichkeiten eine „passgenaue“ Wohnung suchen und anbieten) – was allerdings mit einem größeren Personalaufwand verbunden wäre.

- *Lage der vermittelten Wohnungen*

Die häufig mit der Lage der angebotenen WE begründete Ablehnung durch M-Berechtigte ist nach übereinstimmender Ansicht der befragten ExpertInnen vor allem darauf zurückzuführen, dass die Bewohner Berlins allgemein eine hohe Kiezbindung haben und nur ungern ihren „angestammten“ Bezirk verlassen. Besonders ungern ziehen Westberliner aber nach wie



vor in die Ostbezirke, wobei insbesondere die (unsanierten) Plattenbauten in Randlage auf Ablehnung stoßen.

Die Auswertung der über das GM getätigten Vermittlungen der Jahre 1994 - 2001¹ nach Lage der WE zeigt, dass diese sich nicht gleichmäßig über die Stadt verteilen: Sie lagen im fraglichen Zeitraum wesentlich häufiger im Ostteil der Stadt, dienten aber bedeutend mehr der Wohnungsversorgung von M-Berechtigten aus Westbezirken als aus Ostbezirken der Stadt, woraus sich ein GM-bedingtes Wanderungssaldo zu Lasten der Ostbezirke ergab.

Insgesamt konnte das vertraglich vereinbarte Ziel einer „Vermeidung von Konzentration auf bestimmte Bezirke“ und „die angemessene Einbeziehung der in allen Bezirken vorhandenen Wohnungsbestände“ wohl nur bedingt erreicht werden: im Zeitraum 1994 - 2001 lag ein Viertel (25 vH) der vermittelten WE in nur drei von 23 Bezirken (Lichtenberg, Spandau, Neukölln), knapp ein Drittel (32 vH) in vier Bezirken (die bereits genannten ergänzt um Marzahn), 38 vH in fünf Bezirken (die bereits genannten ergänzt um Hohenschönhausen), 44 vH in sechs Bezirken (die bereits genannten ergänzt um Prenzlauer Berg), 49 vH in sieben Bezirken (die bereits genannten ergänzt um Wedding; s. die nachfolgende Tabelle).

Tabelle 10-1: Bezirke („Zuzugsbezirke“) mit den häufigsten Wohnungsvermittlungen im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ 1994 - 2001 (auf der Basis von 23 Bezirken)

Bezirk	an M-Berechtigte vermittelte WE im Bezirk	Anteile an allen über das GM getätigten Vermittlungen im Zeitraum 1994 - 2001	
		Prozente einfach	Prozente kumuliert
Lichtenberg	746	9,2	9,2
Spandau	667	8,3	17,5
Neukölln	589	7,3	24,8
Marzahn	549	6,8	31,6
Hohenschönhausen	491	6,1	37,7
Prenzlauer Berg	478	5,9	43,6
Wedding	466	5,8	49,4

- *Gefahr von Konzentration*

Da wegen der für das GM bindenden Mietobergrenzen gem. AV-Unterkunft nur bestimmte Wohnungsbestände der WU für das GM in Frage kommen, scheint eine Konzentration von GM-Mietern und (anderen) Sozialhilfeempfängern in bestimmten Beständen der kommunalen WU von vornherein unvermeidlich. Nicht auszuschließen ist, dass die WU zum Teil auch ein Interesse haben, ihre „problematischen“ Mieter nicht zu sehr in ihrem Bestand zu „streuen“ (s. dazu auch Abschnitt 10.3).

Auf diese Weise sind M-Berechtigte ganz offensichtlich im Zeitraum 1994 - 2001 (und sehr wahrscheinlich auch danach) gehäuft in Bezirke und Quartiere vermittelt worden, für die sich ab Mitte der 90er Jahre Segregationerscheinungen abzeichneten (selektive Fortzüge, Leerstände). Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung hat seitdem zahlreiche, nach vier sog. Gebietskulissen differenzierte Gebiete festgelegt, in denen mithilfe integrierter Strategien im Sinne der Sozialen Stadt/Sozialen Stadterneuerung (weiteren) Entmischungstendenzen entgegengearbeitet wird/werden soll (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Investitionsbank

¹ In die Auswertung auf der Basis der ursprünglich 23 Bezirke konnten nur die Programmjahre 1994 - 2001 einbezogen werden.



Berlin 2002, 57 ff.). Zu empfehlen ist, die Handlungslogiken dieser Programme und des GM aufeinander abzustimmen um zu vermeiden, dass durch die gehäufte Vermittlung von M-Berechtigten und (anderen) Sozialhilfeempfängern, die zu einem großen Teil mit sozialen Problemen belastet sind, die Anstrengungen zum Abbau von Segregation konterkariert werden.¹

10.6 Wohnungssicherung/Entwicklung der Mietverhältnisse

- *Konzeption: Wohnungssicherung und Gewährleistung*

Die Konzeption des GM ist geprägt von dem Bemühen, die über das GM begründeten Mietverhältnisse langfristig zu stabilisieren und die Risiken der Vermieter zu minimieren. Dazu wurden vertraglich vereinbart:

- seit 1993 eine Verpflichtung der WU zur frühzeitigen Meldung von Mietvertragsverletzungen, die eine Beendigung des Mietverhältnisses begründen können, und die Benennung eines Ansprechpartners bei den Bezirken, der diese Meldungen entgegennimmt und sie bearbeitet bzw. deren Bearbeitung veranlasst;
- seit 2000 auf Druck der Wohnungswirtschaft die Überprüfung der Zugangsvoraussetzungen zum GM (sozialpädagogische Prognose), mit der die Wohnfähigkeit der GM-Berechtigten festgestellt werden soll, sowie die
- Zusage einer Betreuung bei Bedarf für den Zeitraum, in dem die Meldepflicht der WU besteht.
- Den WU wird die Möglichkeit eingeräumt, Mieter, die ihnen als BewerberInnen benannt worden sind, begründet abzulehnen.
- Und es stehen von Anbeginn Mittel bereit, mit denen Schadensfälle im Zusammenhang mit Räumungen reguliert werden können.

- *Auswertung der Problemmeldungen*

Obwohl die „dauerhafte Sicherung“ der über das GM vermittelten Wohnungen ausdrückliches Ziel des KV/GM ist, wurde kein regelmäßiges Controlling eingerichtet, um zumindest jährlich und fortlaufend Umfang und erfasste Details der Problemmeldungen zu ermitteln – das war nur einmal, und zwar für das erste Programmjahr erfolgt. Die Dokumentation der ZeKo zur Schadensregulierung gibt nur unzureichend Aufschluss über die gescheiterten Mietverhältnisse, da die WU nicht in jedem Fall Schadensersatz beantragen (s. u.).

Im Rahmen dieser Untersuchung konnte anhand der bei der ZeKo zentral erfassten Problemmeldungen für die Jahre 1994 - 1999 untersucht werden, wie sich die Mietverhältnisse innerhalb von drei Jahren nach Bezug der WE entwickelt hatten.² Danach waren bei einem knappen Drittel der vermittelten Haushalte (32 vH) Probleme aufgetreten (dokumentiert durch Meldungen an die ZeKo), in 17 % dieser Fälle wiederholt. Die Meldungen bezogen

¹ „Als besonders problembehaftet gelten solche Quartiere, in denen sich bei hoher Segregation Bewohnergruppen konzentrieren, die mit sozialen Problemen belastet sind“ (Häußermann/Kapphan 1998, 13).

² Zu berücksichtigen ist, dass in diesem Zeitraum die sozialpädagogische Prognose und die Zusage von Betreuung bei Bedarf noch nicht eingeführt worden waren.

Da seit 2000 die Probleme nicht mehr an die ZeKo, sondern an die Bezirke gemeldet wurden, war die zentrale Erfassung im Zeitraum 2000 – 11/2003 lückenhaft, so dass sich bei der Auswertung der Daten keine zuverlässigen Ergebnisse gewinnen ließen. Im neugefassten KV/GM 2003 wurde die Verpflichtung der Bezirke zur Information der ZeKo über die eingegangenen Problemmeldungen deshalb abgeschafft.



sich ganz überwiegend auf Mietschulden und zu etwas weniger als 10 vH auf verhaltensbedingte Probleme. Die Kosten, die bis zum Zeitpunkt der letzten Problemmeldung entstanden waren, beliefen sich in etwas mehr als der Hälfte der Fälle auf Kosten unter 1.000 €, bei knapp der Hälfte der Fälle lagen sie darüber. Sehr wahrscheinlich war es bei 28 vH der Haushalte, für die Probleme gemeldet worden waren, schließlich zum Verlust der Wohnung gekommen (Einreichung einer Räumungsklage/Flucht des Mieters); umgerechnet auf alle Haushalte, denen im fraglichen Zeitraum eine Wohnung über das GM vermittelt worden war, betraf das 9 vH der Haushalte.

Es ist davon auszugehen – wenn auch nicht belegbar – dass die Mietvertragsverletzungen bei GM-Mietern über dem Durchschnitt im sonstigen Bestand der WU liegen. Im Frühjahr 2001 wurde der Anteil von Mieter-Haushalten mit Mietvertragsverletzungen im Bestand der kommunalen WU in Berlin auf „ca. 10 vH“ geschätzt, ohne dass es dafür statistische Belege gibt. Die Probleme in den Mietverhältnissen von GM-Mietern sind zurückzuführen auf die hohe Problembelastung eines großen Teils dieser Personen/Haushalte (ohne dass diese statistisch belegt werden können): Mietschulden aus vorigen Mietverhältnissen, niedrige Einkommen, Abhängigkeit von Transferzahlungen, Probleme im Umgang mit Geld, physische und psychische Krankheiten/Behinderungen (Sucht) etc.

Zu denken gibt, dass die Probleme in den Mietverhältnissen, die innerhalb der ersten drei Jahre nach dem Bezug der Wohnung erstmalig gemeldet worden waren, z. T. schon sehr bald nach dem Bezug der vermittelten WE aufgetreten waren: in 28 vH der Fälle innerhalb des ersten halben Jahres nach dem Einzug, in mehr als der Hälfte der Fälle innerhalb des ersten Jahres nach dem Einzug. Als mögliche Gründe kommen hier wohl vor allem Probleme bei der „Überleitung“ in Betracht, wenn mit der Vermittlung einer WE über das GM ein Bezirkswechsel verbunden war. Diese können dazu führen, dass Mietzahlungen nicht sichergestellt sind oder die gem. Prognose zur Sicherstellung der Wohnfähigkeit für erforderlich gehaltene Betreuung nicht fortgesetzt bzw. nicht eingerichtet wird. – Das Problem ist den Akteuren bekannt. Deshalb wurden im Zusammenhang mit der Neufassung des KV/GM 2003 Anstrengungen unternommen, die Anforderungen an alle Beteiligten zur Sicherstellung einer „nahtlosen“ Überleitung durch die Präzisierung der Anforderungen in den Anlagen (Formblätter) noch klarer zu fassen.

Über die längerfristigen Versorgungswirkungen des GM über den 3-Jahreszeitraum der Einzugsjahrgänge 1994 - 1999 hinaus liegen zwar ebenso wenig Kenntnisse vor wie für die Einzugsjahrgänge nach 1999; es gibt aber auch keine Anhaltspunkte für einen „Drehtüreffekt“ dergestalt, dass etwa die Mehrzahl der über das GM zustande gekommenen Mietverhältnisse letztlich (wieder) scheitert.

- *Erfahrungen mit den vertraglichen Vereinbarungen zur Wohnungssicherung im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“*

Die Notwendigkeit einer Überprüfung der Zugangsvoraussetzungen anhand einer „sozialpädagogischen Prognose“, die seinerzeit von den WU gefordert worden war, scheint auch unter den übrigen am KV/GM Beteiligten unstrittig zu sein. Allerdings wurden – angesichts der in den Mietverhältnissen auftretender Probleme – Zweifel geäußert, ob die Prognose tatsächlich immer zuverlässig gemacht werde. Angesichts der Vielzahl von sozialen Diensten und Institutionen, die die Überprüfung der Wohnfähigkeit vornehmen, könnte – wie bereits im



Abschnitt 10.3 erwähnt - möglicherweise die Einführung einer „Checkliste“ von Nutzen sein, in der die zu berücksichtigten Kriterien aufgelistet sind.

Die Einführung einer Meldepflicht bei Mietvertragsverletzungen und die Benennung eines Ansprechpartners in den Bezirken ist positiv zu bewerten. Im Interesse einer dauerhaften Sicherung der mit viel Aufwand über das GM geschaffenen Mietverhältnisse sollten alle kooperierenden WU ihren Verpflichtungen zur frühzeitigen Meldung nachkommen, was ganz offensichtlich nicht immer geschieht. - Im übrigen Bestand der WU in Berlin können drohende Wohnungsverluste aufgrund von Mietschulden seit 1998 aus datenschutzrechtlichen Gründen von den WU nur noch dann gemeldet werden, wenn der betreffende Mieter dazu im Zusammenhang mit dem Mietvertragsabschluss oder mit dem aufgetretenen Mietschuldenproblem sein Einverständnis gegeben hat.¹ Dieses Einverständnis liegt aber häufig nicht vor - weil die Wohnungsunternehmen beim Mietvertragsabschluss das Mietverhältnis nicht belasten wollen (die neuen Mieter müssten sich durch das Ansinnen einer Zustimmungserklärung „stigmatisiert“ fühlen), weil die Wohnungsunternehmen den mit dem Erwirken einer Einverständniserklärung verbundenen (Verwaltungs-)Aufwand scheuen – aber auch, weil Mieter trotz Bemühungen der Wohnungsunternehmen ihre Einwilligung nicht geben.

Im Interesse der von Wohnungsverlust bedrohten Mieter sollte dringend nach einer Regelung auch außerhalb des GM gesucht werden, die – entsprechend der zuvor „informell“ abgesprochenen Praxis – eine datenschutzrechtlich abgesicherte Mitteilung der Wohnungsunternehmen an die Bezirke über fristlose Kündigungen zulässt, was im Zusammenhang mit den in 09/2003 begonnenen Beratungen zur Weiterentwicklung der „Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin“ von 1999 auch gemacht wird. Bis dahin sollten sich die WU soweit als möglich um die Einwilligung der Mieter zur Weitergabe der Informationen an die wohnungssichernden Stellen bemühen.

Da die WU im Zuge der zeitnahen Überprüfung der Mieterkonten als erste von Mietrückständen erfahren, können sie durch den Einsatz von eigener Sozialarbeit oder anderer personeller Kapazitäten im Unternehmen bzw. durch die Beauftragung externer Sozialarbeit² dazu beitragen, frühzeitig den Kontakt zu den säumigen Mietern herzustellen und diese bei der Inanspruchnahme von Hilfen zu unterstützen. Es ist vielfach belegt worden, dass sich unternehmerische Anstrengungen zur Sicherung des Wohnraums von Mietern in jedem Fall „rechnen“. – Zwar liegen beim BBU keine Übersichten über den Umfang von Mietersozialarbeit in den am KV/GM beteiligten kommunalen WU vor; es ist aber davon auszugehen, dass die WU nicht alle Möglichkeiten zur einer unternehmensbezogenen, frühzeitigen Prävention nutzen.

¹ Die Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz weist darauf hin, dass die WU gem. § 11 Bundesdatenschutzgesetz („Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten im Auftrag“) Name und Anschrift säumiger Mieter auch ohne Einwilligung der Betroffenen an freie Träger der Wohnungslosenhilfe weitergeben können, wenn diese beratend tätig werden sollen (s. dazu die folgende Fußnote).

² Als beispielhaft können Kooperationsverträge der Art angesehen werden, wie sie zwischen verschiedenen Berliner Wohnungsunternehmen, die z. T. auch zu den Partnern beim GM gehören, und dem freien Träger GeBeWo zur Verhinderung von Wohnungsverlusten abgeschlossen werden. Zur Beschreibung der Kooperation, in die in einem Bezirk (Pankow) auch der Sozialhilfeträger vertraglich eingebunden ist, s. Veltmann/Hayner 2003, 204-223.



- *Einbettung der Prävention im Rahmen des „Geschützten Marktsegments“ in die allgemein praktizierte Prävention*

Lt. KV/GM sind die Bezirke verpflichtet, zur Sicherung des Wohnraums alle sozialhilferechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen. Es ist davon auszugehen, dass die Prävention im Rahmen des GM nur so effektiv sein kann, wie die Präventionsarbeit der „Sozialen Wohnhilfen“ der Bezirksämter allgemein. Es gibt keine zentrale Dokumentation darüber, wie weit das Fachstellenkonzept in den Bezirken realisiert ist und wie der § 15 a BSHG in den Bezirken angewendet wird. Hier legen die Ergebnisse der Expertengespräche folgende Schlüsse nahe:

- Spezielle Organisationseinheiten zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit analog den Empfehlungen des Deutschen Städtetages (Zentrale Fachstellen, Fachdienste, Koordinierungsstellen) mit einer Bündelung von Zuständigkeiten, Ressourcen und Kompetenzen zur ganzheitlichen Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik sind noch längst nicht in allen Bezirken eingeführt. Als Folge davon wird der Präventionsarbeit (noch) nicht der entsprechende Stellenwert eingeräumt.
- Obwohl die Kann-Vorschrift zur Mietübernahme nach § 15 a BSHG 1996 in eine Soll-Vorschrift umgewandelt wurde, wird die Mietschuldenübernahme insbesondere im Hinblick auf einzelne Gruppen unter den Antragstellern – das sind in Berlin wie anderswo auch (Cept Consult 2002, 110) insbes. die (männlichen) Einpersonenhaushalte, die auch die hauptsächliche Zielgruppe des GM sind – restriktiv gehandhabt. Für das GM ist diese Praxis in zweierlei Hinsicht bedeutsam: zum einen entscheidet sie mit, inwieweit über das GM geschaffene Mietverhältnisse erhalten werden können oder nicht; zum anderen bestimmt die Praxis der Prävention von drohendem Wohnungsverlust außerhalb des GM mit, inwieweit neue Klientel des GM „erzeugt“ wird.

Häufig sind die für die Prävention von Wohnungsverlust zuständigen Stellen aus Personalmangel nicht in der Lage, Hausbesuche bei Mietern durchzuführen, die auf schriftliche Versuche zur Kontaktaufnahme nicht reagieren. Da ein großer Teil der Betroffenen auf schriftliche Hilfeangebote nicht reagiert¹, können die notwendigen Hilfen vielfach nicht gewährt werden, so dass es zum Wohnungsverlust kommt.

- Die vielfach bestehende Notwendigkeit von flankierender beratender und betreuender Hilfe – sei es im Zusammenhang mit dem Auftreten von Problemen im Mietverhältnis, die häufig nicht nur rein finanzieller Art sind, sei es im Zusammenhang mit der Vermittlung einer Wohnung an einen Wohnungsnotfall zur Hilfestellung in der Integrationsphase – ist allgemein anerkannt.

In Berlin hat nach Meinung aller befragten ExpertInnen die Einführung der beiden ambulanten Leistungstypen „Wohnungserlangung und Wohnungserhalt“ (WuW) und „Betreutes Einzelwohnen“ (BEW) für den Personenkreis nach § 72 zu einer deutlichen Verbesserung der Betreuung im eigenen Wohnraum geführt. Das gelte ausdrücklich auch für das GM, in dem die vertraglich zugesicherte Betreuung bei Bedarf ausschließlich über diese beiden Leistungstypen abgedeckt wird, wobei die Betreuung von freien Trägern im Auftrag der Bezirke übernommen wird (der Umfang der Inanspruchnahme der beiden Leistungstypen durch GM-Mieter ist allerdings statistisch nicht dokumentiert).

Zwar war in den Expertengesprächen erstaunlich wenig von Restriktionen bei der Bewilligung von Betreuungen nach den beiden Leistungstypen die Rede. Dennoch wurde sei-

¹ Im Expertengespräch im Bezirksamt Neukölln hieß es dazu: „Die meisten reagieren nicht auf unser Angebot!“



tens der Wohnungswirtschaft kritisiert, dass die Betreuung von GM-Mietern von Bezirk zu Bezirk sehr unterschiedlich gewährleistet sei, und es wurde bezweifelt, dass aufsuchende Beratung in ausreichendem Umfang durchgeführt wird. - Dem sollte nachgegangen werden.

Auch scheint die Nachhaltigkeit der Hilfen nach der Beendigung der Betreuung nicht ausreichend gesichert: die ehemaligen WuW- bzw. BEW-KlientInnen mit einem (sporadisch) wieder auftretenden Hilfebedarf können kaum an andere Träger bzw. Einrichtungen vermittelt werden, weil diese wegen personeller Kürzungen für kurzfristige Beratungen nicht mehr zur Verfügung stehen. – Vonseiten der mit den Hilfen nach WuW und BEW beauftragten freien Trägern kommt der Vorschlag, ihnen zur Sicherstellung der nachgehenden Betreuung einen bestimmten Prozentsatz ihrer wöchentlichen Arbeitszeit pauschal abzugelten.

- *Schadensregulierung*

Obwohl Wohnungsunternehmen als Voraussetzung für eine Mitwirkung bei der Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Wohnraum immer wieder die finanzielle Absicherung von Risiken einfordern¹ und deshalb eine Schadensregulierung von Anfang an im GM eingeführt wurde, wurden die jährlich zur Verfügung stehenden Bürgschaftsmittel erstaunlicherweise noch in keinem Programmjahr ausgeschöpft. Nach Auskunft der befragten Expertinnen wurden gar nicht in allen Fällen, in denen den WU im Zusammenhang mit dem Scheitern von Mietverhältnissen Vermögensschäden entstanden waren, Anträge auf Kostenerstattung gestellt. Und bei den Anträgen, die eingereicht wurden, fehlten häufig die formalen Voraussetzungen (Fristenüberschreitungen, fehlende Unterlagen etc.), so dass alles in allem die Zahl der abgelehnten bzw. nicht abschließend bearbeitbaren Anträge im Zeitraum 1994 - 2003 höher war als die Zahl der bewilligten Anträge. – Möglicherweise erhöht sich die Zahl der Erstattungen durch die Vereinfachung des Kostenerstattungsverfahrens, das im Zuge der Neufassung des KV/GM 2003 mit der Umstellung auf Pauschalen eingeführt wurde.

10.7 Perspektive

„ ... dass es fatal wäre, das „Geschützte Marktsegment“ mit Hinweis auf den derzeit entspannten Berliner Wohnungsmarkt aufzugeben. Der begonnene Wohnraumrückbau sowie der praktisch zum Erliegen gekommene Wohnungsneubau lässt in absehbarer Zeit wieder eine Verengung des Berliner Wohnungsmarkts erwarten, so dass dann das Instrument des „Geschützten Marktsegments“ wieder eine größere Bedeutung erhält.“ (Expertengespräche)

Um Personen und Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt sowohl den Zugang zu regulärem Wohnraum zu eröffnen als auch anschließend den Erhalt des Wohnraums zu sichern, sind verbindliche Kooperationen zwischen Kommunen (Bezirken), Wohnungsunternehmen und ggf. freien Trägern der Wohlfahrtspflege unverzichtbar. Insofern kann das „Geschützte Marktsegment“ in Berlin in seiner Konzeption und mit den detaillierten vertraglichen Regelungen der Rechte und Pflichten der Kooperationspartner als beispielhaft gelten, auch wenn es unverkennbar einige Schwächen und Unzulänglichkeiten in der Umsetzung gibt.

¹ Erst kürzlich wieder P.H. Richter, Geschäftsführer der wbg-Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Nürnberg GmbH: „Inhaltlich erwarten die Wohnungsunternehmen von Kooperationsverträgen, dass sie... belegungsbedingte außerordentliche Kosten ersetzt bekommen“ (Richter 2004, 278).



Eingangs wurde bereits darauf hingewiesen, dass kooperative Vorgehensweisen zur Versorgung von Haushalten mit besonderen Zugangsproblemen zum Wohnungsmarkt auch dann notwendig sind, wenn der Wohnungsmarkt allgemein („global“) entspannt ist, da auf dem Teilmarkt der preiswerten WE eine wachsende Disparität von Angebot und Nachfrage besteht. So hat eine für den Berliner Wohnungsmarktbericht 2003 durchgeführte Internetanalyse von Wohnungsangeboten und -gesuchen in Berlin in den Jahren 2001 - 2003 gezeigt, dass im unteren Preissegment mit Mieten bis zu 4 € netto kalt die Nachfrage das Angebot um das Dreifache überstieg (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Investitionsbank Berlin 2003, 39, 44).

Die im Zusammenhang mit dem Berliner Wohnungsmarktbericht 2003 befragten ExpertInnen gehen von einer weiteren Steigerung der Nachfrage und damit Anspannung der Teilmärkte im unteren Wohnungsmarktsegment in den nächsten drei bis fünf Jahren aus (ebd., 9, 46). Bis 2010 wird sich danach „... die ausreichende Versorgung einkommensschwacher Haushalte insbesondere in den preiswerten Wohnungsbeständen zunehmend schwieriger gestalten“ (ebd. 9).

Die wachsende Disparität auf dem Teilmarkt der preiswerten Wohnungen hat u. a. folgende Gründe:

- Einerseits nimmt der preiswerte Wohnungsbestand weiter ab: allgemein durch das weitere Auslaufen der Bindungen von Sozialwohnungen, die Modernisierung des Altbaubestandes, den Verkauf von kommunalen WU¹; berlinspezifisch: durch das Privatisierungsgebot, den Wegfall der Anschlussförderung zur Verbilligung von Mieten nach dem Auslaufen der Grundförderung gem. Beschluss des Senats von 02/2003.
- Andererseits wurde am Ende des Berichtszeitraum für den Berliner Wohnungsmarktbericht 1991 - 2000 davon ausgegangen, dass „... die Nachfrage im unteren Preissegment auch in Zukunft stabil bleiben (wird)“ (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Investitionsbank Berlin 2002, 24); ein „hoher Anteil“ von Haushalten (41,3 vH; eigene Berechnung) habe Einkommen unterhalb der Zuzugsberechtigung zum Sozialen Wohnungsbau (ebd.). – Unter Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen Entwicklungen befürchten die im Rahmen unserer Untersuchung zum „Geschützten Marktsegment“ befragten ExpertInnen eine zunehmende Konkurrenz um die preiswerten WE, die für das GM in Frage kommen. Absehbar sei, dass nun auch Haushalte, die von der Einstellung der Anschlussförderung sowie der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe betroffen sind, diese WE nachfragen werden („Das Rennen geht schon los!“) – wobei für sie außer Frage steht, dass die M-Berechtigten dabei im Nachteil sein werden.

Die skizzierten Entwicklungen führen dazu, dass das GM in seiner Bedeutung wieder zunehmen wird – davon sind die von uns befragten ExpertInnen überzeugt: „Wir werden in Zukunft wieder verstärkt auf das Wohnungsangebot zurückgreifen müssen!“ „Das GM wird dringender denn je benötigt!“ (s. auch das Eingangszitat).¹ Zu hoffen ist, dass damit auch die politische Wahrnehmung des GM wieder zunehmen wird und dass insbesondere den vor-

¹ So wurde in 07/2004 das größte Berliner kommunale WU, die GSW, verkauft, die gem. KV/GM mit 226 WE jährlich das größte Einzelkontingent zu erbringen hat. Bislang haben sich nach Angaben der ZeKo (noch) keine Veränderungen in der Zusammenarbeit ergeben. Die längerfristigen Auswirkungen der Privatisierung sind noch nicht abzusehen.



beugenden Hilfen zur Vermeidung (erneuter) Wohnungslosigkeit) die notwendige Bedeutung beigemessen wird.

¹ Eine Bewertung der Ergebnisse und Prognosen der beiden Berliner Wohnungsmarktberichte im Hinblick auf die Entwicklung der Wohnungsversorgung unterstützungsbedürftiger Haushalte aus der Sicht der Senatsverwaltung für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz gibt es nicht.





11 Expertengespräche/-kontakte

Nachfolgend sind – in alphabetischer Reihenfolge der zugehörigen Institutionen bzw. Dienststellen – die AkteurInnen aufgeführt, die wir im Zuge unserer Recherchen kontaktiert haben und die uns in persönlichen Gesprächen, in Telefonaten, per E-Mail und durch die Übermittlung von Materialien der verschiedensten Art Informationen zur Entstehung und zum Verlauf des „Geschützten Marktsegments“ sowie zu dessen Einordnung in den größeren sozial- und wohnungspolitischen Kontext gegeben haben. Allen sei an dieser Stelle nochmals gedankt – ohne ihre Mithilfe wäre die Untersuchung nicht möglich gewesen.

Institution	Kontaktpersonen
Bezirksamt Neukölln Fachstelle für Wohnungsnotfälle	Herr Braun
Diakonisches Werk Berlin-Brandenburg	Herr Krebs
Diakonisches Werk Neukölln-Oberspree Besondere Soziale Wohnhilfe Neukölln (BeSoWo)	Frau Appel-Bollmann Frau Klischewski Frau Müller-Berneck
Donna Castella – Wohnungen für Frauen aus Gewaltsituationen e. V.	Frau Arend
Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (SenGesSozV)	<u>Fachbereich Wohnungslosenhilfe</u> Frau Flügel (Referat I D) Frau Türpe (Referat I D; Fachaufsicht für das „Geschützte Marktsegment“ 2004) <u>Andere Bereiche</u> Frau Burkert (Referat I D; Fachaufsicht für das „Geschützte Marktsegment“ 2002) Herr Schulz (Referat I A; Fachaufsicht für das „Geschützte Marktsegment“ 2003) Herr Seeger (Referat II A; Sozialstatistik)
Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (LAGeSo)	<u>Referat VI B</u> Herr Bargstedt (Leitung) Herr Djacenko <i>Zentrale Koordinierungsstelle des „Geschützten Marktsegments“ (ZeKo)</i> rau Bahns Frau Damerau
Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (SenStadt)	Frau Randt (Referat IV A) Herr Schacher (Referat IV A) Frau Wilfert-Demirov (Referat IV A)
Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e. V. (BBU)	Herr Dr. Bohleber





12 Literatur

Arbeitskreis (AK) Wohnungsnot: Liste der BEW- und WuW-spezifischen Probleme, 03.12.2003 (www.ak-wohnungsnot.de)

Cept Consult: Der reformierte § 15 a des Bundessozialhilfegesetzes als Instrument der Vermeidung und des Abbaus von Wohnungslosigkeit. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Abschlussbericht, Dezember 2002

Donna Castella e. V.: Projektbeschreibung, ohne Jahr (ca. 08/1997)

Erfahrungsbericht 1994 - Senatsverwaltung für Soziales, Berlin: Geschütztes Marktsegment. Ein Berliner Modell zur Wohnungsversorgung für Bürgerinnen und Bürger, die von Obdachlosigkeit bedroht oder betroffen sind. Betrachtung und Dokumentation auf der Grundlage der statistischen Auswertung für das 1. Laufjahr 1994

Fiedler, Ulrich: Belegungspolitik und Fehlbelegungsabgabe in Berlin aus der Sicht eines Wohnungsunternehmens – unzureichende Instrumente zur Verhinderung sozialer Segregation, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.): Entmischung im Bestand an Sozialwohnungen, Berlin 1998, S. 97-101

Gerull, Susanne: Behördliche Maßnahmen bei drohendem Wohnungsverlust durch Mietschulden, Berlin 2003

Leitlinien 1999 – Leitlinien zur Hilfe für Wohnungslose in Berlin und Obdachlosenrahmenplan, Abgeordnetenhaus von Berlin, 13. Wahlperiode, Drs. 13/4095, 10.09.1999

Obdachlosenplan 1995 – Konzeption zur Betreuung, gesundheitlichen Versorgung und Unterbringung Obdachloser, Abgeordnetenhaus von Berlin, 12. Wahlperiode, Drs. 12/5668, 1995

Protokolle der Sitzungen des Steuerungsausschusses: seit der 1. Sitzung vom 20.03.2001 und der 2. Sitzung vom 25.09.01 fortlaufend jährlich jeweils ein Protokoll von der Frühjahrs- und von der Herbstsitzung

Richter, Peter H.: Erwartungen der Wohnungsunternehmen an das Funktionieren von Kooperationsverträgen. Kooperationsverträge – Instrumente der Wohnungssicherung? In: Zeitschrift der Wohnungswirtschaft in Bayern, Heft 6/2004, S. 277-279

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Investitionsbank Berlin: Der Berliner Wohnungsmarkt. Entwicklung und Strukturen 1991 - 2000, März 2002

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung/Investitionsbank Berlin: Der Berliner Wohnungsmarkt, Bericht 2003

Veltmann, Robert und Ekkehard Hayner: Hilfen im Vorfeld. Prävention bei drohendem Wohnungsverlust – neue Kooperationsmodelle, in: Ev. Obdachlosenhilfe e.V. (Hrsg.): Recht auf Hilfe und Eigenständigkeit, Heft 53 – Reihe Materialien zur Wohnungslosenhilfe, Bielefeld 2003





Anhang I

















Anhang II





Auswertung der Statistik zum „Geschützten Marktsegment“ in Berlin-Neukölln für die Jahre 2002 und 2003

1 Darstellung der Ergebnisse (Text)¹

- Seit Mitte 2002 wird die Abwicklung des „Geschützten Marktsegments“ (GM) im Bezirk Neukölln von der dafür zuständigen Stelle, der Fachstelle für Wohnungsnotfälle, edv-mäßig erfasst. Die anonymisierte Erfassung der Vermittlungen über das GM im Zeitraum vom 10.06.2002 bis zum 31.12.2003 wurde uns in Form von Excel-Tabellen zur Auswertung überlassen.
- In diesem Zeitraum wurden insgesamt 395 Marktsegmentberechtigte registriert (2002: 199, 2003: 196), darunter
 - o 78 vH A-Berechtigte und
 - o 22 vH B-Berechtigtein jedem der beiden Jahre und dementsprechend auch gesamt (Tab. 1).

Da die Fachstelle die registrierten Fälle nach Abgleich mit den Einwohnermeldedaten nach einer gewissen Zeit für „erledigt“ erklärt, konnte davon ausgegangen werden, dass es in den beiden Jahren keine Überschneidungen hinsichtlich der registrierten M-Berechtigten gibt. Deshalb wurden beide Jahrgänge jeweils komplett in eine Gesamtbetrachtung einbezogen.

- Insgesamt standen für die Vermittlung 102 Wohnungen (WE) zur Verfügung.² Dabei handelte es sich überwiegend (79 vH) um Wohnungsangebote aus dem GM (81 WE), zum kleineren Teil (21 vH) aber auch um Wohnungsangebote privater Vermieter (21 WE), die diese der Fachstelle offeriert hatten (der Bezirk akquiriert nicht von sich aus) und die von der Fachstelle nach den Kriterien des GM vergeben werden, d. h. ausschließlich an M-Berechtigte (Tab. 2).

Die Tabelle zeigt, dass die Angebote von privaten Vermietern rückläufig sind. Die Fachstelle gibt dafür folgende Erklärung: Die privaten Vermieter hätten mit der Zeit gemerkt, dass die Vermietung an die Fachstellen-Klientel „nicht so einfach“ sei und dass das Sozialamt bei Mietschulden auch nicht immer die Miete übernehme.

- Der Hälfte der registrierten Segmentberechtigten (198 M-Berechtigte; 50 vH) wurde ein Wohnungsangebot ausgehändigt³, die andere Hälfte erhielt kein Angebot (Tab. 3). Kriterien für die Aushändigung von Wohnungsangeboten sind zum einen das Datum der Registrierung als m-berechtigt („Angebote der Reihe nach“) und zum anderen die zu dem betreffenden Haushalt passende Wohnungsgröße.

¹ Die Tabellen, auf die Bezug genommen wird, finden sich im nachfolgenden Punkt 2 dieses Anhangs.

² Aufaddiert sind hier die 49 WE, die den im Jahr 2002 registrierten M-Berechtigten – zum Teil mehrfach - angeboten wurden und die 53 WE, die den im Jahr 2003 registrierten M-Berechtigten – zum Teil ebenfalls mehrfach - angeboten wurden. Dabei bleibt unberücksichtigt, dass vier WE aus dem GM in beiden Jahren angeboten wurden.

³ Nicht berücksichtigt sind hierbei die Wohnungsangebote, die M-Berechtigten bei einer „Vorladung“ ins Amt unterbreitet worden waren und die diese von vornherein abgelehnt hatten, so dass das betreffende Wohnungsangebot anlässlich der Vorladung gar nicht ausgehändigt worden war.



- Von den insgesamt 198 M-Berechtigten, denen ein Wohnungsangebot ausgehändigt wurde, erhielten:
 - o 30 vH noch ein zweites Wohnungsangebot (60 Bewerber-Haushalte) und
 - o 11 vH noch ein drittes Wohnungsangebot (21 Bewerber-Haushalte; Tab. 3).

- Insgesamt ergaben sich auf diese Weise 279 Vermittlungsvorgänge, d. h. jede der zur Verfügung stehenden 102 WE wurde rein rechnerisch durchschnittlich 2,7 mal angeboten. Tatsächlich war es so, dass ein Teil der WE nur wenigen Bewerber-Haushalten angeboten wurde, ein Teil der WE aber jeweils mehreren Bewerber-Haushalten (in Einzelfällen bis zu neun Bewerber-Haushalten). Zu berücksichtigen ist dabei, dass den Wohnungsunternehmen (WU) mindestens zwei Bewerber vorgeschlagen werden müssen. Wenn mehr als zwei Bewerber vorgeschlagen und auch vorstellig werden, dann „... hat die Hausverwaltung die Möglichkeit auszuwählen“ (Expertengespräch).
Die Vermittlungsvorgänge entfielen zu 86 vH auf WE aus dem GM und zu 14 vH auf WE privater Vermieter (Tab. 4).

- Die Vermittlungsanstrengungen waren nur in 29 Fällen erfolgreich (2002: 13 Vermittlungen, 2003: 16 Vermittlungen), d. h. es kam zum Abschluss eines Mietvertrags („Es gibt viele Vorgänge, aber wenige Vermittlungen – die wenigsten haben über uns eine Wohnung bekommen, die haben sich dann auch alleine gekümmert!“ Expertengespräch). Dabei handelte es sich ausschließlich um Mietverträge für Wohnungen, die über das GM angeboten worden waren (Tab. 5): Während die WU im Rahmen des GM verpflichtet sind, Mietvertragsabschlüsse innerhalb von zwei Wochen der ZeKo zu melden, bestehen dergleichen Verpflichtungen für private Vermieter nicht, so dass der Fachstelle Mietvertragsabschlüsse bei privaten Vermietern gar nicht - immer - bekannt werden.

- Demnach ergibt sich folgendes Ergebnis der Vermittlungsbemühungen:
 - 7 vH aller in den beiden Jahren registrierten M-Berechtigten (N = 395) erhielten eine Wohnung, 93 vH blieben ohne Wohnung,
 - 15 vH aller M-Berechtigten, denen ein Wohnungsangebot ausgehändigt worden war/werden konnte (N = 198), erhielten eine Wohnung,
 - jeder 10. Vermittlungsvorgang (unter Einbeziehung der Wohnungsangebote aus dem GM und von privaten Vermietern; N = 279) war erfolgreich (wobei zu berücksichtigen ist, dass es u. U. zu Mietvertragsabschlüssen mit privaten Vermietern kam, von denen die Fachstelle aber nicht erfuhr),
 - jeder 8. (12 vH) der Vermittlungsvorgänge, die sich ausschließlich auf Wohnungsangebote aus dem GM bezogen (N = 240), war erfolgreich.

- Bei den Vermittlungsvorgängen, die erfolglos verliefen, wurden die Gründe von der Fachstelle anhand von vier Kategorien erfasst (Tab. 6). Mit 60 vH überwogen die Gründe auf Seiten des Vermieters, wobei es sich handelte
 - zu 56 vH um Ablehnung des Wohnungsbewerbers/der Wohnungsbewerberin durch den Vermieter
 - zu 4 vH um Vorgänge, bei denen die fragliche WE bereits vermietet war.



Zu berücksichtigen ist dabei, dass den Wohnungsunternehmen vertraglich grundsätzlich die Möglichkeit eingeräumt wird, den Abschluss eines Mietvertrags unter Angabe von Gründen abzulehnen, die in der ausgewerteten Statistik aber nicht erfasst wurden.¹

Bei 40 vH der erfolglosen Vermittlungsbemühungen lagen die Gründe auf Seiten des Wohnungsbewerbers/der -bewerberin, wobei es sich handelte zu

- 34 vH um Ablehnung der Wohnung durch den Bewerber (wobei die Gründe im Einzelnen nicht erfasst wurden)²
- zu 6 vH um Vermittlungsvorgänge, bei denen der Bewerber nicht zum Vorstellungstermin erschien.

Letztlich konnten somit aus den verschiedenen genannten Gründen 52 der insgesamt 81 im fraglichen Zeitraum über das GM bereit gestellten und im Bezirk angebotenen WE im Untersuchungszeitraum nicht vermittelt werden.

2 Tabellen

Tabelle 1: Registrierte Marktsegmentberechtigte nach Art der Berechtigung
(Bezirk Neukölln)

Jahr	2002		2003		insgesamt	
	abs.	vH	abs.	vH	abs.	vH
<i>Spalte</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
A-Berechtigte	156	78,4	152	77,6	308	78,0
B-Berechtigte	43	21,6	44	22,4	87	22,0
M-Berechtigte insges.	199	100,0	196	100,0	395	100,0

¹ Anlage 4 zum KV/GM („Bewerberverfahrensbestätigung“) sieht vier Gründe für die Ablehnung eines Mieters durch den Vermieter vor: „Erscheinungsbild/Auftreten des Mieters, passt nicht in das Haus/Umfeld, fehlende Unterlagen, Sonstiges (offen zu protokollieren)“.

Berücksichtigt werden muss auch, dass es zwangsläufig zu einer Reihe von Ablehnungen durch die Vermieter kommen muss, da pro angebotener WE mindestens zwei Bewerber, häufig sogar mehr benannt werden, aber nur einer die fragliche WE bekommen kann. Aber natürlich gibt es auch Vorbehalte der WU der GM-Klientel gegenüber: „Die Neigung der Wohnungsgeber, an diesen Personenkreis zu vermieten, geht wieder zurück“ – insbes. dann, wenn Vermieter schlechte Erfahrungen mit Marktsegment-Mietern gemacht haben“ (Expertengespräch).

² Anlage 4 zum KV/GM („Bewerberverfahrensbestätigung“) sieht vier Gründe für die Ablehnung einer WE durch den Mieter vor: „schlechter Wohnungs-/Hauszustand, Ausstattungsmängel, wollte nicht in den Bezirk/das Viertel, Sonstiges (offen zu protokollieren)“.



Tabelle 2: Für die Vermittlung zur Verfügung stehende Wohnungsangebote nach Anbietern (Bezirk Neukölln)

Jahr	2002		2003		insgesamt	
	abs.	vH	abs.	vH	abs.	vH
Angebote nach Vermietern						
<i>Spalte</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(5)</i>	<i>(6)</i>
aus dem GM (kommunale WU)	43	87,8	38	71,7	81	79,4
von privaten Vermietern	6	12,2	15	28,3	21	20,6
Wohnungsangebote insges.	49	100,0	53	100,0	102	100,0

Tabelle 3: Registrierte M-Berechtigte nach Erhalt von Wohnungsangeboten und Zahl der Wohnungsangebote (Bezirk Neukölln)

Jahr	2002		2003		insgesamt	
	abs.	vH	abs.	vH	abs.	vH
Erhalt Wohnungsangebot/ Zahl der Angebote						
<i>Spalte</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(5)</i>	<i>(6)</i>
M-Berechtigte, denen (mindestens) eine WE angeboten wurde ^{/1/}	110 ^{/1/}	55,3	88	44,9	198	50,1
• mit 1 Angebot	110	100,0	88	100,0	198	100,0
• mit 2 Angeboten	39	35,4 ^{/2/}	21	23,9 ^{/2/}	60	30,3 ^{/2/}
• mit 3 Angeboten	14	12,7 ^{/2/}	7	8,0 ^{/2/}	21	10,6 ^{/2/}
M-Berechtigte, denen keine WE angeboten wurde	89	44,7	108	55,1	197	49,9
M-Berechtigte insgesamt	199	100,0	196	100,0	395	100,0

/1/ Die Zahl der M-Berechtigten, denen eine Wohnung angeboten wurde, ist identisch mit der Zahl der M-Berechtigten, die (mindestens) ein Wohnungsangebot erhielten.

/2/ In vH aller M-Berechtigten, die (mindestens) ein Wohnungsangebot erhielten



Tabelle 4: Vermittlungsvorgänge nach Anbieter der Wohnungen (Bezirk Neukölln)

Anbieter der WE	2002		2003		insgesamt	
	abs.	vH	abs.	vH	abs.	vH
<i>Spalte</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
WE aus dem GM (kommunale WU)	147	90,2	93	80,2	240	86,0
WE von privaten Vermietern	16	9,8	23	19,8	39	14,0
Vermittlungsvorgänge insgesamt	163	100,0	116	100,0	279	100,0

Tabelle 5: Ergebnis der Vermittlungsbemühungen – M-Berechtigte, denen eine WE angeboten wurde, mit und ohne Mietvertrag (Bezirk Neukölln)

Ergebnis	2002		2003		insgesamt	
	abs.	vH	abs.	vH	abs.	vH
<i>Spalte</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
mit Erfolg (Abschluss eines Mietvertrags)	13	11,8	16	18,2	29	14,6
• WE aus dem GM	13	11,8	16	18,2	29	14,6
• WE eines privaten Vermieters	-	-	-	-	-	-
ohne Erfolg (ohne Abschluss eines Mietvertrags)	97	88,2	72	81,8	169	85,4
M-Berechtigte mit Wohnungsangeboten insgesamt	110	100,0	88	100,0	198	100,0



Tabelle 6: Vermittlungsvorgänge ohne Erfolg und mit Angabe zu den Gründen
(Bezirk Neukölln)

Gründe	Jahr	2002		2003		insgesamt	
		abs.	vH	abs.	vH	abs.	vH
<i>Spalte</i>		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Ablehnung des Mieters durch den Vermieter		68	45,6	57	77,0	125	56,0
WE bereits vermietet		8	5,4	1	1,0	9	4,0
Ablehnung der WE durch den Mieter		60	40,3	15	20,2	75	33,6
Mieter nicht erschienen zum Vorstellungsgespräch		13	8,7	1	1,0	14	6,3
Vermittlungsvorgänge ohne Erfolg mit Angabe zu den Gründen insgesamt ^{/1/}		149	100,0	74	100,0	223	100,0

/1/ 27 erfolglose Vermittlungsvorgänge ohne Angabe von Gründen, da die Vermittlungsvorgänge zum Zeitpunkt der Auswertung noch nicht abgeschlossen waren.