

**Erstellung eines
fach- und trägerübergreifenden
Gesamtkonzepts
„Prävention von Wohnungsnotfällen“
für die Stadt Rheine**

Bericht
Februar 2021



Erstellt durch

Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.,
Kohlhökerstraße 22, 28203 Bremen
Tel.: 0421 334708-0 – Fax: 0421 3398835
E-Mail: post@giss-ev.de – Internet: www.giss-ev.de

Projektbearbeitung

Jutta Henke
Axel Steffen

Bremen, Februar 2021

INHALT

1	„PRÄVENTION VON WOHNUNGSNOTFÄLLEN“	5
2	DAS PROGRAMM	6
3	ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME	6
3.1	Struktur des lokalen Hilfesystems	6
3.2	Die Situation am Wohnungsmarkt	7
3.3	Organisation von Präventionsaufgaben im Rheiner Hilfesystem	8
3.4	Herausforderungen für die Prävention.....	10
4	EIN ORGANISATIONSMODELL FÜR DIE PRÄVENTION	12
5	ZUKUNFTSAUFGABEN – EMPFEHLUNGEN DER GISS.....	14
6	LITERATUR	15

1 „PRÄVENTION VON WOHNUNGSNOTFÄLLEN“

Zwischen Juli und Dezember 2020 führte der Fachbereich Schulen, Soziales, Migration und Integration der Stadt Rheine das Projekt „Prävention von Wohnungsnotfällen“ durch. Die externe Projektbegleitung lag bei der Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS) aus Bremen.

Das Projekt, dem ein Auftrag des städtischen Sozialausschusses zugrunde lag und das aus dem Aktionsprogramm „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert wurde, zielte darauf, die bisherige Ausrichtung der Hilfeangebote auf kurative Hilfen für bereits wohnungslose Menschen zu überwinden und die Weichen für eine präventive Neuausrichtung des Hilfesystems zu stellen. Denn die Sozialverwaltung der Stadt sah sich seit einigen Jahren immer häufiger mit Menschen in Wohnungsnotlagen konfrontiert, die regelmäßig einer umgehenden Unterstützung bedurften. Die Anzahl der Räumungsklagen, von denen die Stadt Kenntnis erhielt, stieg im Jahr 2020 auf 50.¹ Egal, ob die von Wohnungsverlust bedrohten oder betroffenen Haushalte allein auf die Suche nach neuem bzw. nach Ersatzwohnraum gingen oder ob sie dabei institutionelle Hilfe erhielten: Ihre Wohnungsversorgung gelang an einem angespannten „Vermietermarkt“ nur noch unter großen Schwierigkeiten. Ein deutlicher Anstieg der Unterbringungszahlen war absehbar.

Diesen problematischen Entwicklungen soll künftig mit abgestimmten und präventiv wirkenden Strukturen und Verfahren begegnet werden, die in ein fach- und trägerübergreifendes Gesamtkonzept einzubetten sind. Zu den angestrebten Neuerungen zählen neben einem verbesserten Informationsfluss eine aufsuchende „Kriseninterventionsstrategie“, die Entwicklung zielgruppenorientierter Instrumente sowie die Formulierung und eindeutige Zuordnung von Aufgabenbereichen zur Vermeidung von Schnittstellenkonflikten. Ein wesentliches Ziel der Umstrukturierung ist es, möglichst frühzeitig – bevor es also überhaupt zu einer Räumungsklage kommt – auf drohende Wohnungsverluste reagieren zu können.

Das Projekt „Prävention von Wohnungsnotfällen“ sollte die Grundlagen für eine solche Neuausrichtung erarbeiten. Am Prozess beteiligten sich aus dem städtischen Fachbereich Schulen, Soziales, Migration und Integration die Fachbereichsleitung, Vertreterinnen und Vertreter der Hilfen nach SGB II, der Hilfen nach SGB XII und der Sozialen Einrichtungen (vgl. unten 3.1). Der Fachbereich Recht und Ordnung nahm mit der Leitung sowie dem Bereich Allgemeine Sicherheit und Ordnung teil und das Jugendamt mit Leitung und dem Allgemeinen Sozialen Dienst. Einbezogen waren auch der Bereich Steuerung und Planung sowie die Geschäftsstelle des Bürgermeisters. Das kommunale Jobcenter des Kreises Steinfurt, die örtliche Wohnungswirtschaft und freie Träger, die für die Stadt bereits Präventionsaufgaben übernehmen, brachten sich ebenfalls in den Prozess ein.

Der hier vorgelegte Bericht fasst die wesentlichen Ergebnisse der Bestandsaufnahme im lokalen Hilfesystem der Stadt Rheine zusammen, stellt die Überlegungen zur trägerübergreifenden Neuausrichtung der Prävention vor, die Ergebnis des Beratungsprozesses waren, und skizziert, welche Umsetzungserfordernisse sich aus der Planung ergeben.

¹ Erfahrungsgemäß ist die Zahl derjenigen Haushalte, die bereits vor Eingang einer Räumungsklage ihre Wohnung verlassen und unbekannt verbleiben, jedoch noch deutlich höher. Nicht selten tauchen diese Haushalte zu einem späteren Zeitpunkt im Hilfesystem auf (vgl. Busch-Geertsema/Henke/Steffen 2019: S. 163 f.)

2 DAS PROGRAMM

Zur Umsetzung des oben beschriebenen Vorhabens wurden ab August 2020 vier Workshops durchgeführt, die mit ausreichendem Abstand terminiert wurden, um Zwischenabsprachen zu ermöglichen und Teilaufträge abzuarbeiten. Aufgrund der aktuellen Pandemiesituation fanden die letzten beiden Workshops in digitaler bzw. videogestützter Form statt.

Die ersten beiden Workshops unter Beteiligung der städtischen Bereiche Hilfen nach dem SGB II², den Hilfen nach dem SGB XII, den Sozialen Einrichtungen der Stadt, des Ordnungsamtes, des Jugendamtes und des Jobcenters des Kreises Steinfurt dienten insbesondere der internen Bestandsaufnahme. Geklärt wurde, welche Informationen die einzelnen Stellen zu welchem Zeitpunkt über drohende Wohnungsverluste erhalten, welche präventiven Aufgaben sie bereits jetzt übernehmen und welche Anforderungen ein präventives Angebot erfüllen muss.

Beim zweiten Workshop wurden die Stärken und Schwächen der bestehenden Strukturen herausgearbeitet, Handlungsziele definiert und Leitlinien für die Neuausrichtung des Rheiner Systems zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit entwickelt und vereinbart.

Die freien Träger der Wohnungsnotfallhilfe – der Caritasverband Rheine und die Drogenberatung Rheine – wurden beim dritten Workshop erstmalig eingebunden. Gemeinsam wurden die bisherigen Ergebnisse diskutiert und erste Kooperationsstrukturen und trägerübergreifende Verfahrensabläufe erarbeitet.

Eine schriftliche Abfrage bei den örtlichen Wohnungsunternehmen und Wohnungsverwaltungen wurde Ende 2020 dem letzten Workshop vorgeschaltet. Sie erhob erstens aktuelle Daten zum Rheiner Wohnungsmarkt. Sie sollte zweitens in Erfahrung bringen, wie die Unternehmen mit sich mietvertragswidrig verhaltenden Haushalten umgehen. Eine dritte Frage galt den Voraussetzungen für eine aktive Beteiligung der Wohnungswirtschaft am Aufbau präventiver Strukturen. Beteiligt haben sich neben der Wohnungsgesellschaft der Stadt Rheine sieben weitere kleinere und mittlere Wohnungsunternehmen und Wohnungsverwaltungen, die insgesamt über einen Wohnungsbestand von etwa 1.500 Wohneinheiten innerhalb der Stadtgrenzen verfügen (Eigenbesitz oder im Auftrag verwalteter Fremdbesitz).

Am vierten und letzten Workshop, in dem die Ergebnisse der Umfrage diskutiert und die Unterstützung der Unternehmen für das unter 4. dargestellte Gesamtkonzept zur Prävention von Wohnungslosigkeit erörtert wurden, nahmen sechs der befragten Unternehmen teil.

3 ERGEBNISSE DER BESTANDSAUFNAHME

3.1 Struktur des lokalen Hilfesystems

Aus fachlicher Sicht gelingt die Organisation von Wohnungsnotfallhilfen umso besser, je mehr (gesetzliche) Aufgaben organisatorisch, z. B. in sog. Fachstellen, gebündelt werden und je stärker die Aufgabenwahrnehmung trägerübergreifend abgestimmt wird. Das MAGS NRW rät deshalb zum Aufbau trägerübergreifender kommunaler Gesamthilfesysteme (vgl. MAGS 2019).

Solche spezialisierten organisatorischen Lösungen sind in kleineren Kommunen mit vergleichsweise geringen Fallzahlen jedoch schwerer zu realisieren als in Großstädten. Das gilt auch für Rheine;

² Gemeint ist die passive Leistungsgewährung nach dem SGB II. Das kommunale Jobcenter im Kreis Steinfurt hat diese Aufgabe vollständig an die kreisangehörigen Kommunen übertragen.

und auch das weiter unten vorgestellte Modell ändert vorläufig nichts an der überwiegend getrennten Aufgabenwahrnehmung. Umso dringender kommt es daher auf abgestimmte Verfahren und die gegenseitige Information an.

Im Feld der Wohnungsnotfallhilfen konzentrierte sich die Stadt Rheine über viele Jahre auf die Kernaufgaben einer kreisangehörigen Mittelstadt. Diese umfassen insbesondere die Notversorgung mittelloser Menschen und die Unterbringung nicht-freiwillig obdachloser Menschen. In klassischer kommunaler Aufgabenteilung kümmert sich das Sozialamt um die Bearbeitung von Mietschuldenangelegenheiten und das Ordnungsamt um die ordnungsrechtliche Unterbringung nach einer Zwangsräumung.

Rheine ist die einzige Kommune in Nordrhein-Westfalen, die als Träger eine eigene Beratungsstelle nach §§ 67 ff. SGB XII unterhält: die Kontakt- und Beratungsstelle Treff 100. Außerdem betreibt sie auf gleicher gesetzlicher Grundlage eine Wohngruppe für junge Erwachsene sowie das Kremer-Haus mit einer Notübernachtungsstelle und einer teilstationären Einrichtung nach §§ 67 ff. SGB XII. Diese Angebote sind zum Bereich „Soziale Einrichtungen“ zusammengefasst. Alle kommunalen Angebote richten sich an Menschen, deren Wohnungslosigkeit bereits eingetreten ist.

Eine wichtige Rolle für die Wohnungsnotfallhilfen in der Stadt spielt der Caritasverband Rheine als Träger des Caritas-Sozialbüros, in dem Menschen neben einer allgemeinen Sozialberatung auch Unterstützung bei drohenden Wohnungsverlusten erhalten. Die Stadt Rheine finanziert Personalanteile der Beratung für „Wohnungsnotfallhilfen“ im Rahmen der Schuldnerberatung. Die Aufgabenwahrnehmung richtet sich nach einer Leistungsbeschreibung, die Bestandteil des Vertrages ist. Das Sozialbüro meldet regelmäßig sehr hohe Fallzahlen, verfügt selbst aber nur über limitierte Ressourcen, sodass keine aufsuchende Arbeit möglich ist. Der Caritasverband ist ferner Anbieter des Ambulant Betreuten Wohnens (ABW) nach §§ 67 ff. SGB XII sowie wohnbezogener Hilfen aus dem Feld der Eingliederungshilfe. Seit einem durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen geförderten Beratungsprojekt (2017–2018) werden wohnbegleitende Hilfen (ABW) auch zu Wohnungssicherungszwecken eingeleitet. Im Rahmen des ABWs ist eine umfangreiche Beratung sowie bei Bedarf auch eine Begleitung bei Behördengängen möglich.

Einen Impuls für die Wohnungsnotfallhilfen im Kreis Steinfurt setzte 2019 das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales mit der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“, das in den 20 am stärksten von Wohnungslosigkeit betroffenen Regionen des Landes sog. „Kümmerer-Projekte“ einrichtete, die sowohl Präventionsaufgaben als auch Aufgaben der dauerhaften Wohnraumversorgung wahrnehmen und dabei eng mit der Wohnungswirtschaft kooperieren sollen. Der Kreis Steinfurt leitete die Projektmittel an drei freie Träger im Kreisgebiet, darunter den Caritasverband Rheine, weiter. Die Projektstelle, die auch für Rheine, Neuenkirchen, Metelen, Ochtrup, Steinfurt und Wettringen zuständig ist, wurde organisatorisch dem Sozialbüro angegliedert. Im Rahmen der Landesinitiative führen außerdem die Drogenberatung des Vereins Aktion Selbsthilfe e.V. und die Suchtberatung des Caritasverbandes ein Projekt der aufsuchenden Suchthilfe für Wohnungslose durch. Hierfür steht jedem Träger eine halbe Personalstelle zur Verfügung. Eine Verzahnung der Projektarbeit mit den kommunalen Aktivitäten stand zu Projektbeginn aus.

3.2 Die Situation am Wohnungsmarkt

Das Wohnraumangebot in der Region, die zum Einzugsgebiet der Stadt Münster gehört, ist knapp. Die Indikatoren zum regionalen Wohnungsmarkt weisen darauf hin, dass die Versorgungsmöglichkeiten für Menschen mit geringen Einkommen sowohl in Rheine als auch außerhalb der Stadt eingeschränkt sind.

Im Kreis Steinfurt befinden sich nach einer Auswertung des Pestel-Instituts für das Münsterland 94 Prozent der Wohnungen im Eigentum von Privatpersonen und Wohnungseigentümergeinschaften (Abraham et al. 2019, S. 4). Bei einem überwiegenden Teil handelt es sich um selbst ge-

nutztes Wohneigentum, und nur ein Teil dieser Liegenschaften kommen zur Vermietung. In Rheine lag die Mieterquote, also der Anteil der Wohneinheiten, die zur Miete bewohnt werden, an allen Wohneinheiten, 2017 mit 48 Prozent unter dem bundesweiten Durchschnitt (ebd., S. 31). In einigen Orten des Kreises ist sie sogar noch wesentlich niedriger (ebd.: z. B. Horstmar 30 %, Neuenkirchen 31 %). Haushalte, die im Kreis Steinfurt Wohnraum zur Miete suchen, orientieren sich also vermutlich auch deshalb in die größeren Kommunen, weil hier das Angebot größer ist. Dieser Einschätzung entspricht, dass die Quote der wohnungssuchenden Haushalte je verfügbarer preisgebundener Mietwohnung nach einer Wohnungsmarktanalyse der NRW.Bank in Rheine deutlich höher ist als im restlichen Kreis Steinfurt (vgl. NRW.Bank 2019, S. 57 ff.). Der Bestand an preisgebundenem Wohnraum ist in Rheine allerdings wie fast überall in Nordrhein-Westfalen generell rückläufig (vgl. Abraham et al. 2019, S. 3). Ende des Jahres 2018 waren nur 1.783 Wohnungen bzw. etwa 12,7 Prozent aller Wohnungen in Mehrfamilienhäusern preisgebunden (vgl. ebd., S. 23).

Die Abfrage bei der Wohnungswirtschaft bestätigte die Einschätzungen der lokalen Akteurinnen und Akteure zur Lage am Wohnungsmarkt: Unter Berücksichtigung der nicht vollständigen Angaben ist davon auszugehen, dass allein von der Wohnungsgröße her nur etwa jede zehnte Wohnung für alleinstehende Personen in Frage kommt. Für besonders große Haushalte mit fünf und mehr Personen stehen vermutlich noch weniger ausreichend große Wohnungen zur Verfügung.

Das Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Rheine, an dem derzeit gearbeitet wird, soll künftig einen besseren Ausgleich von Nachfrage und Angebot auch für Geringverdienerinnen und -verdiener unterstützen. Denn auch eine Wohnraumbedarfsprognose im Auftrag der Stadt ergab 2020, dass der „Schwerpunkt des Bedarfs bei Mietwohnungen ... im preiswerten Segment der Mietwohnungen“ liegt (Stadt Rheine 2020, S. 5).

3.3 Organisation von Präventionsaufgaben im Rheiner Hilfesystem

Für den Bereich der Prävention von Wohnungslosigkeit werden die gesetzlichen Aufgabe nach § 22 Absatz 8 SGB II vom Jobcenter (Hilfen nach dem SGB II im Fachbereich Schulen, Soziales, Migration und Integration) und die Aufgabe nach § 35 SGB XII vom Sozialamt im gleichen Fachbereich wahrgenommen. Mietschuldnerinnen und -schuldner, die Leistungen nach dem SGB II beziehen, müssen sich deshalb an das Jobcenter wenden, alle anderen an das Sozialamt. Ratsuchende, die von einem Wohnungsverlust bedroht sind, können darüber hinaus in allen oben beschriebenen Segmenten des Hilfesystems auftauchen.

In der Regel am frühesten, aber längst nicht in allen Fällen (vgl. unten 3.4), erfährt die Abteilung Hilfen im SGB II von bedrohten Mietverhältnissen. Zum einem unterrichten von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte im Bezug von Leistungen nach dem SGB II die Fachkräfte des Jobcenters direkt, wenn sie Mietschulden haben, oder Mietrückstände werden aus Mietbescheinigungen ersichtlich. In solchen Fällen versuchen die Fachkräfte, mit den Leistungsberechtigten und mit Vermieterinnen bzw. Vermietern Ratenzahlungen zur Stundung der Rückstände zu vereinbaren. Alternativ können Mietschulden nach Prüfung fester Kriterien als Darlehen durch das Jobcenter übernommen werden. Übersteigen die Rückstände 1.500 Euro, bedarf es der Zustimmung des Kreises Steinfurt, der jedoch in der Regel den Empfehlungen der Stadt Rheine folgt. Um sicherzustellen, dass keine neuen Mietschulden entstehen, wird mit Einverständnis der Leistungsberechtigten und wenn die Leistungshöhe ausreichend ist, eine Direktüberweisung der Miete an Vermieterinnen bzw. Vermieter veranlasst. Nur selten kommt es zu einem späteren Zeitpunkt zu erneuten Mietrückständen. Zur Vermeidung der seltenen Wiederholungsfälle gibt es bislang keine Verfahrensabsprachen.

Auch die Arbeitsvermittlung des Jobcenters im Kreis Steinfurt³ erlangt gelegentlich von Wohnungsnotlagen Kenntnis. Doch auch wenn prekäre Lebenslagen in der Beratung häufig angesprochen werden, so werden die Angaben der vorsprechenden Menschen nicht zwingend problematisiert oder hinterfragt. Vermieterinnen und Vermieter melden sich nicht bei der Arbeitsvermittlung. Wenn im Verlauf der Beratung eine Änderung der Wohnsituation bekannt wird, erfolgt eine interne Mitteilung an die Leistungsabteilung. Die Vermittlung des Jobcenters selbst verfügt nicht über eigene Instrumente, um Wohnungsnotlagen vorzubeugen oder diese zu überwinden. Wann immer möglich, werden den Kundinnen und Kunden konkrete Hilfeangebote genannt. Wie mit einer Wohnungsnotlage umgegangen wird, entscheiden die einzelnen Vermittlungsfachkräfte mit ihren Kundinnen und Kunden situationsabhängig und individuell.

Der Fachbereich Soziales der Stadt Rheine wird nur ausnahmsweise schon im außergerichtlichen Verfahren auf Mietrückstände aufmerksam: unter anderem über Nebenkostenabrechnungen im Rahmen der Übernahme der Kosten der Unterkunft von Leistungsempfängerinnen und -empfängern nach dem SGB XII. Bei Auffälligkeiten fragen die Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter bei den entsprechenden Haushalten nach.

Erst jedoch, wenn Vermieterinnen und Vermieter zu einem deutlich späteren Zeitpunkt im Kündigungs- und Räumungsprozess beim Amtsgericht Räumungsklagen einreichen, erhält die städtische Abteilung Hilfen nach dem SGB XII die gesetzlich vorgeschriebene Mitteilung in Zivilsachen (MiZi) für die Rechtskreise SGB II und XII. Eine positive Besonderheit in Rheine ist, dass das Sozialamt, anders als häufig üblich, auch eine MiZi über verhaltensbedingte Räumungsklagen erhält. Beziehen die betroffenen Haushalte Leistungen nach dem SGB II, wird der Fall an die städtische Leistungsabteilung des Jobcenters abgegeben, wo dann die weitere Fallbearbeitung liegt.

Über eine Anfrage beim Meldeamt prüft das Sozialamt, welche Personen in dem beklagten Haushalt leben und ob minderjährige Kinder dazu gehören.⁴ In diesem Fall wird das Jugendamt in Kenntnis gesetzt. Dieses prüft, ob die entsprechende Familie dem Amt bereits bekannt ist und/oder sogar Hilfen zur Erziehung erhält. Wenn ja, wird der für diese Familie zuständige freie Träger informiert. Wenn nein, unterbreitet ggf. das Jugendamt ein Beratungsangebot mit dem Ziel, eine potenzielle Kindeswohlgefährdung für den Fall einer Zwangsräumung abzuschätzen. Im Jahr 2020 wurden knapp 50 Räumungsklagen eingereicht, sechs der von Wohnungslosigkeit bedrohten Familien mit anhängiger Räumungsklage waren dem Jugendamt bereits bekannt. Aufgaben der Wohnungssicherung im engeren Sinn übernimmt das Jugendamt nicht.

Das Sozialamt schreibt alle beklagten Haushalte, von denen es Kenntnis erhält, umgehend an. Jedoch reagieren auf das Anschreiben nur etwa 10 bis 15 Prozent der Adressatinnen und Adressaten. Dies ist kein ungewöhnlicher Wert. Praxisberichte und Studien zeigen, dass Menschen in krisenhaften Situationen mit der Kontaktaufnahme auf schriftlichem Weg regelmäßig nicht erreicht werden (vgl. Busch-Geertsema et al. 2019, S. 156). Es besteht fachlicher Konsens, dass aufsuchende Hilfen, gerade auch bei Menschen, die die Hoffnung auf einen Wohnungserhalt bereits aufgegeben haben, wesentlich erfolgreicher dabei sind, auch diese Menschen noch zu erreichen und zu einer Mitarbeit zu motivieren.⁵ Wird in der Prävention (frühzeitig) aufsuchend gearbeitet, lassen sich bis zu 85 Prozent der von Räumung bedrohten Haushalte erreichen.

Rheiner Haushalte, die sich auf das Anschreiben des Sozialamtes nicht melden und weder dem Jugendamt noch dem Jobcenter bekannt sind, werden im Rahmen einer Übergangsregelung deshalb neuerdings von einem Mitarbeiter der städtischen Sozialen Einrichtungen an der Wohnungstür aufgesucht. In der Regel sind zwei Kontaktversuche je Haushalt vorgesehen. Kommt auch an

³ Die aktiven Leistungen nach dem SGB II sind nicht an die kreisangehörigen Kommunen delegiert.

⁴ 2020 lebten in etwa jedem zweiten räumungsbeklagten Haushalt ein oder mehrere Kinder; nur etwa 42 Prozent waren Singlehaushalte.

⁵ Vgl. z. B. Busch-Geertsema, Volker / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2012): Mobile Mieterhilfe Bielefeld. Ein Modellprojekt zur aufsuchenden Präventionsarbeit eines freien Trägers in enger Kooperation mit der Wohnungswirtschaft.

der Wohnungstür kein persönlicher Kontakt zustande, hinterlässt das Team einen Flyer mit Kontaktdaten. Gelingt es, den Kontakt herzustellen, beginnen die Präventionsbemühungen, die darin bestehen können, Sozialleistungen zu beantragen oder zwischen Mieterhaushalt und Vermieterseite zu vermitteln. Die Zusammenarbeit von Vermieter- und Mieterseite und der Beratungsstellen funktioniert in vielen Fällen gut. Selbst wenn das Mietverhältnis nicht gerettet werden kann, kümmert sich die Beratungsstelle um eine Anschlussperspektive für die von Wohnungslosigkeit stark bedrohten Haushalte und unterstützt Vermieterinnen bzw. Vermieter ggf. bei der der geregelten Beendigung des Mietverhältnisses (Räumung und Einlagerung von Möbeln etc.).

Dieses Verfahren ist neu und erstes Ergebnis einer präventiven Neuausrichtung des kommunalen Angebotes. Die Prozesse an den Schnittstellen sind jedoch noch nicht in allen Details geklärt, und vor allem Ressourcenfragen sind offen. So geht die verbesserte Prävention bei vorläufig noch unveränderten Fallzahlen zu Lasten der Hilfen für aktuell wohnungslose Menschen. Auch unter den fachlich veränderten Bedingungen bleibt aufgrund der gesetzlichen Heilungsfristen weiterhin nur wenig Zeit für die Prävention.

Ein Teil der von Wohnungsverlust bedrohten Haushalte hat keinen Kontakt zu Stadt oder Jobcenter, sucht aber von sich aus Beratung beim Sozialbüro oder dem neuen „Kümmerer-Projekt“. Dann unterstützen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Caritasverbandes hilfeschuchende Menschen, indem sie zwischen Mieter- und Vermieterpartei zu vermitteln versuchen, Ratenzahlungsvereinbarungen vorbereiten oder bei der Beantragung von Mietschuldenübernahmen nach dem SGB II oder SGB XII behilflich sind. Zum Teil werden die Fachkräfte des freien Trägers auch von Wohnungsunternehmen eingeschaltet. Der Caritasverband problematisiert jedoch ebenso wie die anderen einbezogenen Stellen, dass Räumungsverfahren oft bereits weit fortgeschritten sind, wenn Haushalte sich melden. Einen Abgleich, welche Personen und Haushalte an den unterschiedlichen Stellen im System auftauchen und welche Maßnahmen eingeleitet werden, gibt es bislang nicht.

Das Ordnungsamt erhält durch schriftliche Mitteilung der örtlichen Gerichtsvollzieherinnen bzw. Gerichtsvollzieher über angesetzte Räumungstermine von allen Akteurinnen und Akteuren zuletzt, nämlich wenn sehr kurz vor Eintritt der Wohnungslosigkeit der Räumungstermin anberaumt wird, Kenntnis der Wohnungsnotlage. Für präventive Anstrengungen ist es zu diesem Zeitpunkt meist schon zu spät. U. a. aufgrund der niedrigen Standards der städtischen Unterbringungsmöglichkeiten (z. B. keine Einzelunterbringung), versucht ein größerer Teil der vor einer Räumung stehenden Haushalte in der Regel, anderweitig unterzukommen. Ob es zu einer Inobhutnahme bei Familien mit Kindern kommt, ist eine Einzelfallentscheidung. Im Jahr 2020 hat die Stadt Rheine vier Familien übergangsweise in städtischen Wohnungen untergebracht, da die Unterbringung in der Gemeinschaftsunterkunft für Obdachlose den Anforderungen des Kindeswohls nicht entspricht.

3.4 Herausforderungen für die Prävention

Dass alle potenziell zuständigen Stellen erst sehr spät von drohenden Wohnungsverlusten erfahren, stellt in Rheine eine besonders große Herausforderung dar, weil mehrere Faktoren hier in ungünstiger Weise zusammenwirken:

Nicht einmal jeder dritte Haushalt, gegen den 2020 eine Räumungsklage eingereicht wurde, erhielt zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens laufende Leistungen nach dem SGB II oder SGB XII. Das ist ein sehr geringer Wert: Eine bundesweite GISS-Untersuchung ergab für kreisangehörige Städte und Gemeinden, dass im Durchschnitt etwa 45 Prozent der von Wohnungsverlust bedrohten Haushalte, die bei kommunalen Stellen bekannt wurden, Leistungen nach dem SGB II bezogen und 10 Prozent Leistungen nach SGB XII (Busch-Geertsema/Henke/Steffen 2019, S. 82). Die Sozialleistungsträger in Rheine haben seltener Gelegenheit, von Wohnungsproblemen zu erfahren, und

Haushalte mit solchen Problemen frühzeitig im eigenen Fallbestand zu identifizieren, um die Prävention zu optimieren⁶, ist deshalb in Rheine ein weniger aussichtsreicher Ansatz als anderswo.

Wegen der oben beschriebenen Strukturen am Wohnungsmarkt Rheine gibt es zudem vergleichsweise viele Präventionsfälle, die in privat vermietetem Wohnraum leben. Die überwiegende Mehrheit der Räumungsklagen im Jahr 2020 wurde von Privatvermieterinnen und -vermietern eingereicht. Diese Vermieterinnen und Vermieter melden sich nicht oder nur selten von sich aus bei den städtischen Stellen, um auf Mietrückstände oder andere mietvertragsgefährdende Probleme hinzuweisen. Während Wohnungsunternehmen in der Regel ein professionelles Mahn- und Kündigungsmanagement betreiben und umgehend auf ausstehende Mietzahlung reagieren, warten private Vermieterinnen und Vermieter oft sehr lang, bis sie irgendwann den Rechtsweg beschreiten, sodass hohe Mietrückstände auflaufen. Oft sind sie zu diesem späteren Zeitpunkt nicht mehr bereit, das Mietverhältnis fortzusetzen. Oder es erscheint ihnen sicherer, mindestens das Räumungsurteil zu erwirken, bevor sie sich auf eine nachträgliche Regulierung der (dann noch gestiegenen) Schulden einlassen.

Weil Vermieterinnen und Vermieter sich unter den Bedingungen des Rheiner Wohnungsmarkts auch keine Sorgen um eine Neuvermietung von Wohnraum machen müssen, sondern im Gegenteil darauf hoffen können, bei einem Mieterwechsel höhere Mieten zu realisieren, gibt es wenig Anreize für private und gewerbliche Anbieter, in die Prävention zu investieren. Zwar schreiben die in Rheine befragten Wohnungsunternehmen säumige Haushalte an und versuchen, notfalls auch den Kontakt an der Wohnungstür herzustellen. Ggf. wird eine Ratenzahlungsvereinbarung zur Begleichung der Mietschulden angeboten und/oder auf bestehende Unterstützungsangebote in freier Trägerschaft verwiesen. Die Unternehmen verfahren dabei jedoch weder einheitlich, noch haben sie ausreichend Kapazitäten, um notfalls auch mehrfach auf die entsprechenden Haushalte zuzugehen.

Die 2020 eingereichten Räumungsklagen waren mit wenigen Ausnahmen ausschließlich oder unter anderem in Mietschulden begründet. Praxisberichte aus Rheine zeigten jedoch, dass die Wohnungsnotlage der betroffenen Haushalte häufig nur eines von mehreren Problemen ist. Viele Haushalte benötigen umfassendere Hilfen, um nicht wiederkehrend in Wohnungsnotlagen zu geraten. Wohnungsunternehmen und/oder private Vermieterinnen und Vermieter sind aber weder verpflichtet noch in der Lage, sich um soziale Schwierigkeiten der Mieterinnen und Mieter zu kümmern, und im für die Prävention ungünstigsten Fall sind sie froh, problematische Haushalte „loszuwerden“, ohne dass Präventionsstellen eingreifen können. In Rheine haben die freien Träger zwar damit begonnen, wohnbegleitende Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII (Ambulant Betreutes Wohnen) auch in der Prävention mit dem Ziel der Sicherung von Wohnraum zu installieren, doch wird das Instrument noch nicht in dem Umfang genutzt, wie es fachlich geboten wäre.

Als Handicap für eine frühzeitige Prävention erweist sich auf Seiten der betroffenen Haushalte, dass insbesondere Menschen ohne Sozialleistungsbezug erfahrungsgemäß nicht bekannt ist bzw. nicht bekannt sein kann, dass es überhaupt wohnraumerhaltende Hilfen gibt.

Eine Zielgruppe für die Prävention, die in Rheine besonders auffiel, waren Haushalte mit nicht lang zurückliegendem Sozialleistungsbezug. Unter günstigen Arbeitsmarktbedingungen gelingt ihnen u. U. ein Übergang in Erwerbstätigkeit, doch bleibt das erzielte Einkommen knapp, sie überschauen ihre Zahlungsverpflichtungen nicht vollumfänglich oder sind nicht mit dem Mietzahlungsverfahren vertraut. Letzteres kann etwa geflüchtete Menschen betreffen. All diese Haushalte brauchen eine Art „Übergangsbegleitung“ aus dem Leistungsbezug, die eine Budgetberatung umfasst.

⁶ Solche Strategien erproben im Rahmen der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ zwei Jobcenter.

4 EIN ORGANISATIONSMODELL FÜR DIE PRÄVENTION

Das nachfolgend dargestellte Modell modelliert Prävention unter den spezifischen Rheiner Bedingungen.

Sowohl die Ergebnisse der Bestandsaufnahme (3.) als auch die Einschätzungen und Forderungen aller Prozessbeteiligten weisen auf die Notwendigkeit einer zentralen Stelle innerhalb der Stadt Rheine hin, bei welcher die Zuständigkeit für Prävention liegt.

Um Doppelstrukturen zu vermeiden, Ressourcen effektiv zu bündeln und für klare Zuständigkeiten zu sorgen, sind die Angebote der freien Träger, die zum Teil im Auftrag der Stadt Rheine gemacht werden, berücksichtigt und ggf. Teil der Neuorganisation. Der Caritasverband Rheine und der Aktion Selbsthilfe e.V. haben zugesagt, sich mit ihren Angeboten und Strukturen in ein neues Hilfesystem einzubringen. Auch die Unternehmen der Wohnungswirtschaft haben ihre Bereitschaft erklärt, sich an der Umsetzung des Modells zu beteiligen.

Nach dem vorgeschlagenen Modell bleibt es dabei, dass Kenntnis zu bedrohten Wohnverhältnissen bei allen möglichen Stellen entstehen kann und soll. Für Ratsuchende soll der Zugang zum Hilfesystem so einfach wie möglich gestaltet werden. Hierzu gehört auch, künftig offensiver über die Möglichkeiten und Angebote der Prävention zu informieren und dabei möglichst sowohl Vermieterinnen und Vermieter als auch potenzielle Wohnungsnotfälle anzusprechen. Der Anteil der „Selbstmelderinnen und Selbstmelder“ soll erhöht werden; dazu müssen niedrigschwellige und Vertrauen erweckende Angebote entwickelt und umgesetzt werden.

Stellen und Institutionen, die Kenntnis von einem drohenden Wohnungsverlust erlangen (Hilfen nach SGB II oder SGB XII, Wohnungsunternehmen, das Caritas-Sozialbüro oder andere freie Träger) informieren nach dem vorgeschlagenen Modell in datenschutzkonformer Weise die städtische Präventionsstelle („Koordination“). Entsprechende Vereinbarungen und Verfahren sind noch zu entwickeln. Die Mitteilungen der Amtsgerichte gehen ebenfalls an die zentrale Stelle.

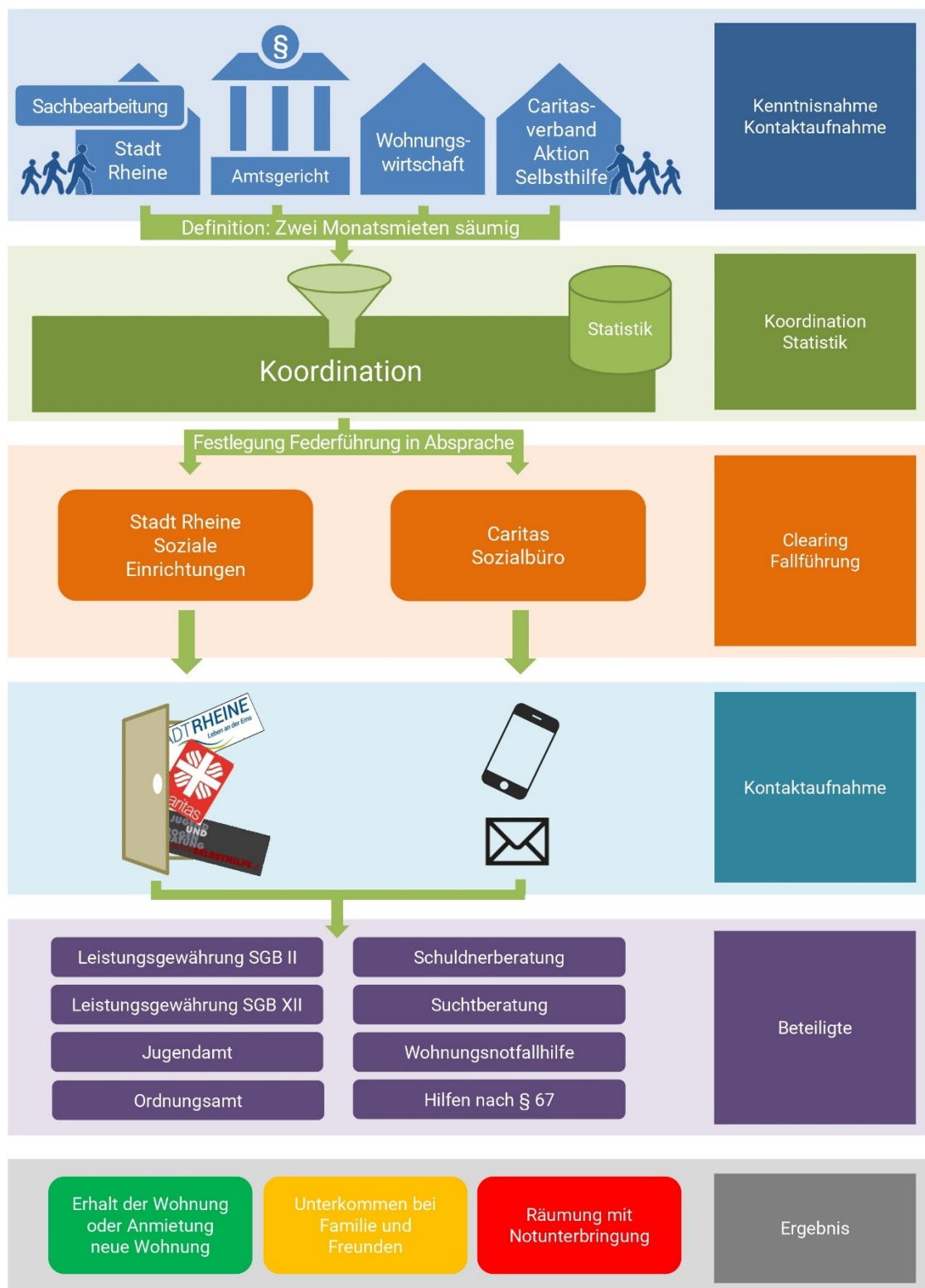
In Fällen mit Mietschulden gilt eine Wohnung spätestens dann als akut gefährdet, wenn zwei Monatsmieten offen sind und damit die Möglichkeit zu einer außerordentlichen Kündigung gegeben ist. Noch nicht abschließend geklärt wurde die Frage, wie mit Mietverhältnissen in sogenannten Schrottimmobilien umgegangen werden soll. Da solche Fälle die Ressourcen einer neuen Präventionsstelle zu Beginn ggf. übersteigen könnten, sollen sie vorerst nicht in ihre Zuständigkeit fallen.

Die Präventionsstelle soll nach Bedarf auf die Expertise und Ressourcen kooperierender Dienste zurückgreifen können; bei Mietrückständen auf die Hilfen nach dem SGB II bzw. SGB XII zur Mietschuldenübernahme, bei Haushalten mit minderjährigen Kindern auf das Jugendamt. Da Familien auf Bemühungen des Jugendamtes nicht immer positiv reagieren, soll es bei von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalten mit Kindern nicht grundsätzlich als „Türöffner“ fungieren. Die Sicherung bedrohter Mietverhältnisse gehört nicht zu den gesetzlichen Aufgaben der Jugendhilfe, und die Zuständigkeit für eine Wohnungssicherung wird auch bei Haushalten mit minderjährigen Kindern bei einer anderen Stelle liegen. Das Jugendamt hat jedoch eine Liste mit Kriterien zur Überprüfung einer möglichen Kindeswohlgefährdung zur Verfügung gestellt.

Die Fallzuständigkeit für Leistungsberechtigte nach dem SGB II bleibt beim Jobcenter. Das Instrument der Abtretungserklärung für Leistungen nach § 22 SGB II (Kosten der Unterkunft) soll – wo möglich – zukünftig verstärkt eingesetzt werden, um der Entstehung von Wohnungsnotlagen bereits frühzeitig vorzubeugen.

Prävention von Wohnungsnotfällen

Übersicht



Wie bisher klärt die Präventionsstelle, bei der nun anders als früher alle Informationen über akut gefährdete Wohnverhältnisse zusammenlaufen, ob und ggf. welche Institutionen schon mit einem Fall befasst sind. Mit der Aufgabe des „Clearings“ und der „Fallsteuerung“ und dem damit verbundenen Auftrag, Kontakt zu einem gefährdeten Haushalt aufzunehmen, schaltet die Präventionsstelle – je nach „Vorbefassung“ und in Abstimmung mit dem Jobcenter auch für Haushalte im Rechtskreis des SGB II – entweder die eigenen Sozialen Einrichtungen oder das Caritas-Sozialbüro ein. Diese Stellen klären, ob ein Wohnungserhalt möglich ist und leiten die entsprechenden Schritte ein. Auch die Installation weiterführender sozialer Hilfen – Beratung, Betreutes Wohnen, rechtliche Betreuung etc. – gehört zu ihrer Fallbearbeitung.

Das hier vorgestellte Modell erfüllt die Anforderung sowohl der Vertreterinnen und Vertreter der Kommune als auch der freien Träger, ihre Angebote enger zu verzahnen und fachlich abgestimmter zu erbringen. Beide Seiten wollen insbesondere vermeiden, dass durch die Förderung des Caritasverbandes im Rahmen der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ ineffektive Doppelstrukturen entstehen. Stattdessen ist eine trägerübergreifende Kooperation das erklärte Ziel.

Auch die Wohnungsunternehmen werden sich an der Umsetzung beteiligen. Von einer für Prävention zuständigen Stelle erwarten sie sich ein umfassenderes Beratungsangebot für die von Wohnungslosigkeit bedrohten Haushalte: eine zuverlässige und möglichst aufsuchend organisierte Kontaktaufnahme, die Motivierung der Mieterinnen und Mieter, an einer außergerichtlichen Einigung zu arbeiten, Unterstützung bei der Beantragung finanzieller Hilfen, die Einrichtung einer Direktüberweisung der Miete bei Leistungsempfängerinnen und -empfängern und – bei Bedarf – die Vermittlung in weiterführende, möglichst langfristige Hilfen. Wichtig ist den Wohnungsgebern, dass eine feste Ansprechperson möglichst dauerhaft kontaktiert werden kann und im Sinne einer Schlichtungsfunktion auch die Interessen der Vermieterseite berücksichtigt. Formal muss zudem gegeben sein, dass erforderliche Informationen an die für Prävention zuständige Stelle unter Einhaltung des Datenschutzes weitergegeben werden können.

5 ZUKUNFTSAUFGABEN – EMPFEHLUNGEN DER GISS

Das Beratungsprojekt „Prävention von Wohnungsnotfällen“ konnte im begrenzten zeitlichen Rahmen lediglich die Eckpunkte für eine künftige Neuausrichtung des kommunalen Hilfesystems erarbeiten. Viele der damit verbundenen Detailfragen blieben jedoch noch offen, sodass eine umstandslose Umsetzung des Modells zum jetzigen Zeitpunkt vermutlich nicht gelingen würde.

Vielmehr müssen Details der Ausgestaltung, von denen eine erfolgreiche Umsetzung entscheidend abhängen wird, im nächsten Schritt mit hoher Priorität erarbeitet werden. Hierzu gehören die Entwicklung von Verfahren der (aufsuchenden) Ansprache, von Instrumenten und Informationsmaterialien, die Klärung von Datenschutzfragen z. B. bei der Weitergabe von Informationen sowie Klärungen zu Umfang und Ausstattung der aufsuchenden Hilfen. Für die verschiedenen Fallkonstellationen gilt es, eindeutige Prüfkriterien zu entwickeln, und es sind Verfahren für die Einschaltung weiterführender Hilfen (Leistungsträger, Schuldnerberatung, wohnbegleitende Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII etc.) zu erarbeiten. Wichtig wird zudem sein, eine rechtzeitige Rückmeldung an die Präventionsstelle und an die ursprünglich meldende Stelle zu garantieren.

Noch sind nicht alle Elemente eines künftigen Hilfesystems „ausbuchstabiert“. Auch bei enger Kooperation der Beteiligten auf der Verfahrensebene hängt eine Reduzierung der Fallzahlen entscheidend davon ab, dass mehr private Vermieterinnen und Vermieter besser und früher erreicht werden und dass mehr potenziell gefährdete Haushalte sich früher melden. Um die Einschaltung der Präventionsstelle zu erreichen, sind innovative Ansätze zu entwickeln und zu erproben. Vertreter der Wohnungswirtschaft brachten z. B. die Einführung einer Prämie für Vermieterinnen und Vermieter ins Gespräch: Sie solle honorieren, wenn Vermieterinnen bzw. Vermieter sich trotz

erheblicher Probleme zu einer Fortführung des Mietverhältnisses bereit erklären, obwohl sie angesichts der aktuellen Wohnungsmarktsituation ihre Wohnung problemlos neu und dann auch teurer vermieten könnten. Daneben dürfte es aber auch weniger aufwändige, eher „kampagnen-förmige“ Strategien geben, die geeignet erscheinen, eine bessere Einschaltung der zuständigen Stellen zu erreichen.

Bis auf die Arbeitsvermittlung des Jobcenters war bislang der Kreis Steinfurt nicht an der Erarbeitung des neuen Modells beteiligt. Die Mittel aus der Landesinitiative „Endlich ein ZUHAUSE!“ werden jedoch über den Kreis verteilt, der auch das Gesamtprojekt fachlich steuert. Und mit dem Landschaftsverband gibt es einen weiteren Akteur, der seine Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII auf der Kreisebene plant, vorhält und steuert. Die kommunalen Aktivitäten, die freiverbandliche Projektarbeit und die Angebote auf Kreisebene miteinander abzustimmen, ist eine der Voraussetzungen für die gelingende Umsetzung des Modells.

Auch die Zusammenarbeit bzw. die Aufgabentrennung zwischen SGB II und SGB XII ist aus fachlicher Sicht noch nicht ganz abschließend geklärt. Es ist wahrscheinlich, dass darüber zu einem späteren Zeitpunkt – wenn die Fallzahlen steigen, weil Fälle früher bekannt werden und sich mehr Vermieterinnen / Vermieter und Ratsuchende an die Präventionsstelle wenden – noch einmal nachgedacht werden muss. Es könnte eine denkbare Variante sein, ein Leistungsfallmanagement SGB II mit der Zuständigkeit für Wohnungsnotfälle in die Präventionsstelle zu integrieren oder bei bestimmten Fällen mit einem Clearing zu beauftragen. Hier ist Raum für die innovative Weiterentwicklung des Konzepts.

Und schließlich macht auch eine konsequent präventive Ausrichtung des Hilfesystems re-integrative Hilfen nicht überflüssig. Vor allem die freien Träger haben im Laufe des Beratungsprozesses immer wieder darauf aufmerksam gemacht, wie schwierig die Versorgung wohnungsloser Menschen mit Normalwohnraum (geworden) ist. Zugangshürden bei verschuldeten Haushalten (Bonitätsauskünfte und Vorvermieterbescheinigungen) tragen dazu bei, dass es ihnen nur selten gelingt, wohnungslose Menschen in die eigenen vier Wände zu vermitteln. In der Entwicklung von Instrumenten und Verfahren zur Akquise von Wohnraum zur Versorgung von akut wohnungslosen Menschen und von Menschen, die trotz aller Bemühungen nicht in ihrer bisherigen Wohnung verbleiben können (z. B. Mietausfallgarantien, An- und Weitervermietung durch die Stadt; Wohnungskontingente bei der Wohnungswirtschaft), liegt eine Zukunftsaufgabe. Neben der Prävention und Akutversorgung von Personen, die von Obdachlosigkeit bedroht sind, muss das langfristige Ziel die Bereitstellung ausreichenden Wohnraums zu bezahlbaren Mieten sein.

Die GISS empfiehlt der Stadt Rheine und ihren Kooperationspartnerinnen und -partnern deshalb eine schrittweise Umsetzung und Ausgestaltung des unter Abschnitt 4 dargestellten Modells. Es sollte geprüft werden, ob aus dem Aktionsprogramm „Hilfen in Wohnungsnotfällen“ eine befristete Förderung beantragt werden kann. Dies würde ermöglichen, die angesprochenen Umsetzungsfragen kooperativ zu bearbeiten und die Präventionsstelle mit geklärtem Auftrag zu installieren. Darüber hinaus wäre es möglich, neue Ansätze zu erproben, um die Einschaltung dieser Präventionsstelle in einem Wohnungsmarkt privater Vermieterinnen und Vermieter zu erreichen, Kreisebene und Jobcenter noch stärker zu beteiligen und ggf. noch fehlende Instrumente der nachhaltigen Re-Integration in Normalwohnraum zu entwickeln.

6 LITERATUR

Abraham, Jonas; Günther, Matthias; Schmidtman, Benedict (2019): Gut Wohnen im Münsterland – eine Macher-Region mit enormem Potenzial. Kreis Steinfurt – bisherige Entwicklung und Szenarien zur künftigen Entwicklung. ISP Eduard Pestel Institut für Systemforschung e.V., Hannover.

Busch-Geertsema, Volker; Henke, Jutta; Steffen, Axel (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung. Hg. von Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.

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

NRW.Bank (2019): Preisgebundener Wohnungsbestand 2018. Entwicklung geförderter Wohnungen in Nordrhein-Westfalen. Hg. Von Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Stadt Rheine (2020): Vorlage Nr. 341/20 vom 23.09.2020 für den Ausschuss für Stadtentwicklung, Umwelt und Klimaschutz.