

PRÄVENTION VON WOHNUNGSLOSIGKEIT WAS LEHRT UNS DAS EUROPÄISCHE AUSLAND?

Fachtag der Landesarmutskonferenz in Berlin
Wohnraumverlust verhindern! Wie kann die Organisation der Prävention
von Wohnungslosigkeit in Berlin verbessert werden?

Berlin, 7. Dezember 2017

Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema, Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V. (GISS), Bremen
Koordinator des European Observatory on Homelessness

PROGRAMM

- Was ist Prävention?
- Können wir vom Ausland lernen oder ist in Deutschland eh alles anders?
 - ▶ Die Rolle des Mietwohnungsbestands
 - ▶ Wohnkosten in der Mindestsicherung
- Positive Beispiele aus der EU
- Was in Deutschland besser wäre, wenn es auch umgesetzt würde
 - ▶ Deutscher Mieterschutz, keineswegs selbstverständlich!
 - ▶ Vorbildliche rechtliche Regelungen und ihre juristische Aushebelung
 - ▶ Die Praxis der Prävention und ihre Optimierungsmöglichkeiten
- Resümee

WAS IST PRÄVENTION?

- Unterscheidung in Primär-, Sekundär und Tertiärprävention sinnvoll
 - ▶ Primärprävention: Verhinderung von Wohnungsrisiken im Vorfeld
 - z.B. durch Bildung, ausreichend bezahlbaren Wohnraum, Vermeidung von Überschuldung, Mindesteinkommen, Wohngeld, angemessene KdU-Regelungen etc.
 - relativ breite Zielgruppe und relativ unspezifisch
 - ▶ Sekundärprävention: Verhinderung von unmittelbar drohender Wohnungslosigkeit
 - Kündigung, Zwangsräumung, eskalierende Konflikte, aber auch Entlassung aus Institutionen
 - konkrete Zielgruppe, spezifische Intervention: Wohnungserhalt oder Vermittlung alternativen Wohnraums
 - ▶ Tertiärprävention: Die negativen Folgen von eingetretener Wohnungslosigkeit lindern, schnelle Reintegration in dauerhafte Normalwohnverhältnisse

Vgl. Busch-Geertsema, V., & Fitzpatrick, S. (2008). Effective Homelessness Prevention? Explaining Reductions in Homelessness in Germany and England. *European Journal of Homelessness*, 2, 69-95.

WAS IST PRÄVENTION?

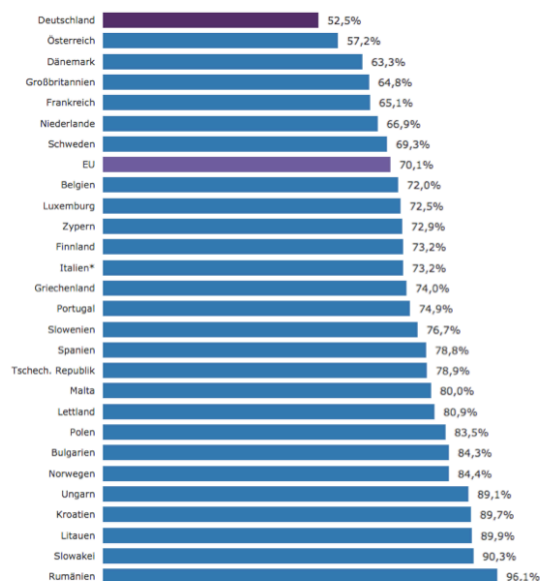
- Unterscheidung in Primär-, Sekundär und Tertiärprävention sinnvoll
 - ▶ Primärprävention: Verhinderung von Wohnungsrisiken im Vorfeld
 - z.B. durch Bildung, ausreichend bezahlbaren Wohnraum, Vermeidung von Überschuldung, Mindesteinkommen, Wohngeld, angemessene KdU-Regelungen etc.
 - relativ breite Zielgruppe und relativ unspezifisch
 - ▶ Sekundärprävention: Verhinderung von unmittelbar drohender Wohnungslosigkeit
 - Kündigung, Zwangsräumung, eskalierende Konflikte, aber auch Entlassung aus Institutionen
 - konkrete Zielgruppe, spezifische Intervention: Wohnungserhalt oder Vermittlung alternativen Wohnraums
 - ▶ Tertiärprävention: Die negativen Folgen von eingetretener Wohnungslosigkeit lindern, schnelle Reintegration in dauerhafte Normalwohnverhältnisse

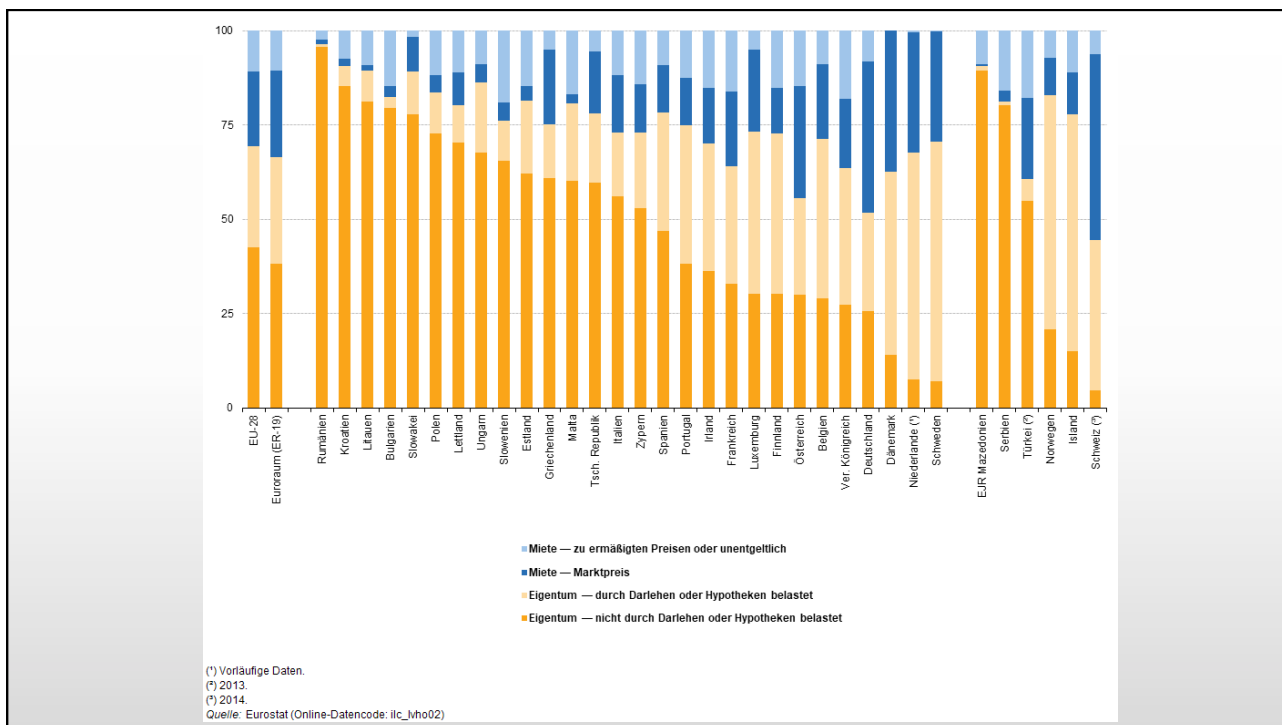
KÖNNEN WIR VOM AUSLAND LERNEN ODER IST IN DEUTSCHLAND EH ALLES ANDERS?

- Deutschland hat den höchsten Anteil an Mietwohnungen in der EU. Nur in der Schweiz ist er noch höher in Europa.
- Geringer und schwindender Sozialwohnungsbestand
- Relativ ausgeprägter Mieterschutz. Grundsätzlich positive Regelung der Mindestsicherung für angemessene Wohnkosten
- Ausgeprägter Föderalismus in der Wohnungspolitik
- Nationale Programme und Strategien möglich (Soziale Stadt, gesetzliche Regelungen zum Mieterschutz im BGB und zur Mietschuldenübernahme in SGB II und XII)
- Hohe Autonomie von Kommunen auch in EU-Ländern mit nationalen Strategien zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit

Welcher Anteil der Bevölkerung hat Wohneigentum?

Anteil der Bevölkerung in EU-Mitgliedstaaten, der in Wohneigentum lebt





WOHNKOSTEN IN DER MINDESTSICHERUNG

- Prinzipiell gute Regelung, dass tatsächliche Wohn- und Heizkosten in der Mindestsicherung übernommen werden, „soweit sie angemessen sind“.
 - ▶ Das Problem liegt eher in der Umsetzung des letzten Halbsatzes und im Sparzwang der Kommunen.
 - ▶ In anderen Ländern (z.B. Dänemark) sind die Wohnkosten Teil des Regelsatzes ohne Berücksichtigung individueller Verhältnisse (und bei Jüngeren gilt geringerer Regelsatz, z.B. in Dänemark). Oft decken Wohnungszuschüsse tatsächliche Kosten bei weitem nicht ab.
 - ▶ Würden KdU-Richtwerte in Deutschland tatsächlich „schlüssig“ ermittelt, wäre ausreichend Wohnraum zu den Werten verfügbar und wäre dieser auch für Haushalte in Mindestsicherung zugänglich (Hürde Schufa!), wäre wichtiges Ziel der Primärprävention erreicht.

POSITIVE BEISPIELE AUS DER EU: NATIONALE STRATEGIEN

- Nationale Strategien zur Verbesserung der Prävention in zahlreichen europäischen Ländern (Irland, GB, Finnland, Schweden, Dänemark, Norwegen etc.)
 - ▶ Konkrete Zielvorgaben:
 - Reduzierung von Zwangsräumungen um vorgegebenen Prozentanteil (z.B. 30 % in Norwegen)
 - Keine Entlassungen aus Institutionen auf die Straße oder in Notunterkünfte (z.B. in Irland)
 - Kein Kind soll zwangsgeräumt werden (z.B. in Schweden)
 - ▶ Vermittlung von alternativem Normalwohnraum
 - Mit intensiver Unterstützung öffentlicher Stellen, Wohnraumvermittlungsagenturen, Mietgarantien etc. (z.B. in GB, auch in Finnland)
 - ▶ Mediation von eskalierenden Konflikten (bspw. junger Menschen mit ihren Eltern; aber auch bei Paarkonflikten)
 - ▶ Schutzmaßnahmen bei drohendem Verlust von selbstgenutztem Wohneigentum
 - *Mortgage to rent schemes*, Moratorien etc.

POSITIVE BEISPIELE AUS DER EU: FINNLAND

- Finnland hat mit *Housing-First*-Strategie deutliche Reduzierung von Langzeitwohnungslosigkeit erreicht. 2016 neues nationales Programm zur Prävention von Wohnungslosigkeit:
 - ▶ Umfang 78 Mio. Euro von 2016 - 2018
 - ▶ u.a. Schaffung von 2.500 Wohnungen (einschließlich ABW) für Wohnungslose
 - ▶ Konkrete Kooperationsvereinbarungen mit Kommunen mit der höchsten Wohnungslosendichte
 - ▶ Wohnungssicherung als Priorität bei allen Kontakten mit dem Sozialsystem verankern (auch bei Familienhilfen, Schuldenberatung, Krankenhaus- und Haftaufenthalt etc.)
 - ▶ Stärkerer Einsatz von wohnbegleitenden Hilfen zur Prävention von Wohnungslosigkeit
 - ▶ Schnelle Integration von Geflüchteten mit Schutzstatus in dauerhafte Wohnverhältnisse.

POSITIVE BEISPIELE AUS DER EU: FINNLAND

- Finnlands nationales Präventionsprogramm (Fortsetzung):
 - ▶ Verstärkte Beratung in Wohnungsfragen (auch mit niedrigschwelligem Zugang für junge Menschen, Immigrierte und Menschen mit psychischen und Suchtproblemen)
 - ▶ Übergänge von institutioneller Versorgung ins eigenständige Wohnen werden intensiviert.
 - ▶ Einsatz von ACT-Teams zur Vermeidung von wiederholter Wohnungslosigkeit bei Personen mit komplexen Problemlagen
 - ▶ Einsatz von Fachleuten mit gelebter Erfahrung (peer experts)
 - ▶ „Trockene“ wie „nasse“ Angebote für Betreutes Wohnen
 - ▶ Verbesserung der Arbeitsmarktintegration für ehemals Wohnungslose
 - ▶ (...)

Vgl. Ympäristöministeriö (2016) *Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: Decision of the Finnish Government* 09.06.2016 (Helsinki:Ympäristöministeriö (Ministry of the Environment), http://asuntoensin.fi/assets/files/2016/11/ACTIONPLAN_FOR_PREVENTING_HOMELESSNESS_IN_FINLAND_2016_-_2019_EN.pdf ; Pleace, N. (2017) The Action Plan for Preventing Homelessness in Finland 2016-2019: The Culmination of an Integrated Strategy to End Homelessness? *European Journal of Homelessness*, Vol. 11.2 <http://www.feantsa.org/download/strategy-review-15955901466425352997.pdf>

POSITIVE BEISPIELE AUS DER EU: STUDIE

- Weitere Beispiele z.B. in Gerull, S. (2014) Evictions Due to Rent Arrears. A Comparative Analysis of Evictions in 14 Countries. *European Journal of Homelessness*, Vol. 2/2014, 137-155.
- Mehr zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit bei drohender Zwangs-räumungen und zur Umsetzung des Rechts auf Wohnen in Europa in: Kenna, Padraic /Benjaminsen, Lars/Busch-Geertsema, Volker/Nasarre Aznar, Sergio (eds.; 2016): *Pilot Project. Promoting protection of the right to housing – Homelessness prevention in the context of eviction*, Brüssel, European Commission.

Download:

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15544&langId=en>

POSITIVE BEISPIELE AUS DER EU: STUDIE

- Zu den Empfehlungen der EU-*Prevention of Eviction*-Studie gehören u. a.:
 - ▶ eine Pflicht zur frühzeitigen Information über alle potenziellen Räumungsfälle,
 - ▶ die aktive Kontaktaufnahme mit von Wohnungsverlust bedrohten Haushalten,
 - ▶ der offensive Einsatz präventiver Instrumente,
 - ▶ die schnelle Reintegration wohnungsloser Haushalte mit wohnbegleitenden Hilfen und die Umsetzung des *Housing-First*-Ansatzes,
 - ▶ ausreichend bezahlbarer Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten,
 - ▶ die Durchsetzung der mit dem Recht auf Wohnen verknüpften Regelungen sowie
 - ▶ ein verbessertes Monitoring von Räumungsklagen und Zwangsräumungen.

WAS IN DEUTSCHLAND VORBILDICH WÄRE, WENN ES AUCH UMGESETZT WÜRD (1)

- Ausgeprägter Kündigungsschutz in Deutschland
 - ▶ Andernorts sind Mietverhältnisse oftmals zeitlich begrenzt, z.B. auf ein Jahr in GB oder 3 Jahre (maximal 9 Jahre) in Belgien.
 - ▶ Dass in Deutschland in der Regel Kündigung nur bei groben Verstößen und berechtigtem Interesse möglich ist, ist keine Selbstverständlichkeit: Anderswo kann auch gekündigt werden, um Miete zu erhöhen oder weil andere Mieterhaushalte bevorzugt werden. Kündigung ist in Schweden schon wenige Tage nach erstem Zahlungsverzug möglich.
 - ▶ In Deutschland wird Mieterschutz allerdings zunehmend ausgehebelt durch Ausnahmeparagraphen bei Anmietung durch juristische Personen zur Überlassung an „*Personen mit dringendem Wohnungsbedarf*“ (§ 564b, Nr. 7 Pt. 5) und einvernehmliche Beschlagnahme („Probewohnen“).
 - Kann sinnvoll sein für besonders schwer zu vermittelnde Haushalte.
 - Problematisch bei inflationärem Gebrauch.

WAS IN DEUTSCHLAND VORBILDICH WÄRE, WENN ES AUCH UMGESETZT WÜRD E (2)

- Regelung zur Unwirksamkeit von fristloser Kündigung wegen Mietzahlungsverzug, falls Mietschulden innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung der Räumungsklage übernommen werden (§ 569 Abs. 3 Nr. 2 S. 1 BGB)
 - ▶ Schafft ausreichend Zeit zur Kontaktaufnahme mit Mietschuldnerhaushalten, zur Klärung der Sachlage, Verhandlungen mit Vermieterseite und ggf. Bewilligung von Mietschuldenübernahme.
 - ▶ Setzt aber voraus, dass Präventionsstellen Informationen über Mietschulden frühzeitig erhalten und dann aktiv intervenieren (mit Hausbesuchen bei denjenigen, die auf Anschreiben nicht reagieren).
 - ▶ Andernorts sind Fristen deutlich kürzer: Dänemark zwei Wochen (bis vor kurzem sogar nur zwei Tage), Schweden und Niederlande drei Wochen nach Kündigung, Polen einen Monat.
 - ▶ In Deutschland bislang konterkariert durch „hilfsweise fristgerechte Kündigung“ (aber interessante neue Rechtsprechung)

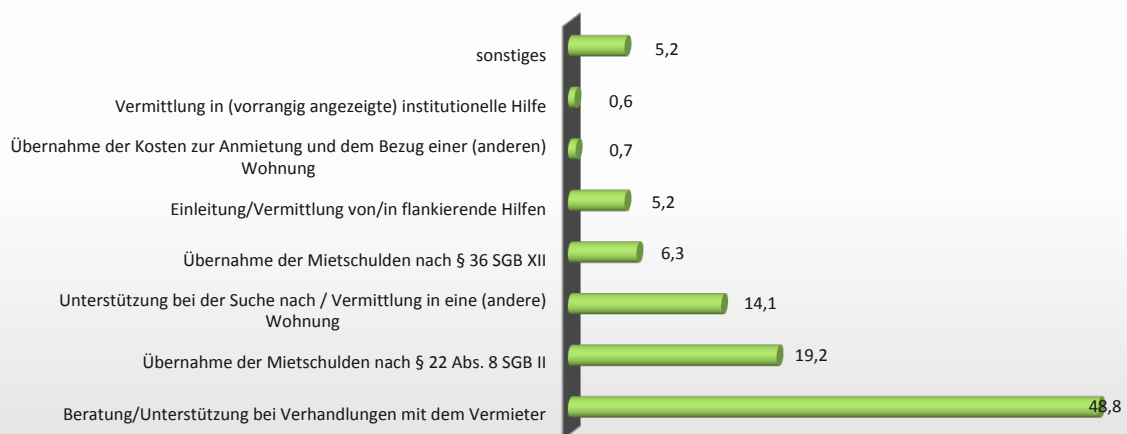
WAS IN DEUTSCHLAND VORBILDICH WÄRE, WENN ES AUCH UMGESETZT WÜRD E (3)

- Mitteilungspflicht der Amtsgerichte von Räumungsklagen wegen Zahlungsverzugs („teilt das Gericht dem örtlich zuständigen Träger nach diesem Buch oder der von diesem beauftragten Stelle zur Wahrnehmung der (..) Aufgaben unverzüglich (..) mit...“; § 22 Abs. 9 SGB II und § 36 Abs. 2 SGB XII)
 - ▶ Empfänger nicht immer klar (Jobcenter oder Sozialamt); Zeitverlust bei Klärung der Zuständigkeit
 - ▶ Erlaubt auch Mitteilung an freie Träger, wenn diese mit Prävention beauftragt sind
 - ▶ Mitteilung hilft nur, wenn dann auch etwas unternommen wird!
 - ▶ Frühzeitigere Informationen (bei oder vor Kündigung) durch WU immer noch relativ selten
 - ▶ Mitteilung auch in einigen anderen Ländern Praxis, aber nicht so klar geregelt wie in Deutschland

WAS IN DEUTSCHLAND VORBILDLICH WÄRE, WENN ES AUCH UMGESETZT WÜRD

- Sollregelung zur Mietschuldenübernahme: „Schulden **können** nur übernommen werden, wenn dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist. Sie **sollen** übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht“ (§ 36 SGB XII und § 22 Abs. 8 SGB II)
 - ▶ Keine vergleichbar verpflichtende Regelung in anderen EU-Ländern
 - ▶ „Soll“ bedeutet „muss“ mit Ausnahme von atypischen Fällen
 - ▶ Zusatzanforderungen („gerechtfertigt und notwendig“) schwächen die Soll-Regelung in der Praxis wieder stark ab.
 - ▶ Im SGB XII Beihilfe und Darlehen möglich. SGB II: „Geldleistungen sollen als Darlehen erbracht werden“. Seit einiger Zeit Verpflichtung zur Tilgung während des Leistungsbezugs durch Abzug von der Regelleistung. Mindert Nachhaltigkeit der Intervention. Zuschüsse sollten auch im SGB II optional werden.
 - ▶ In NRW 2012 nur in rd. 25 % der gesicherten Fälle Mietschulden übernommen.

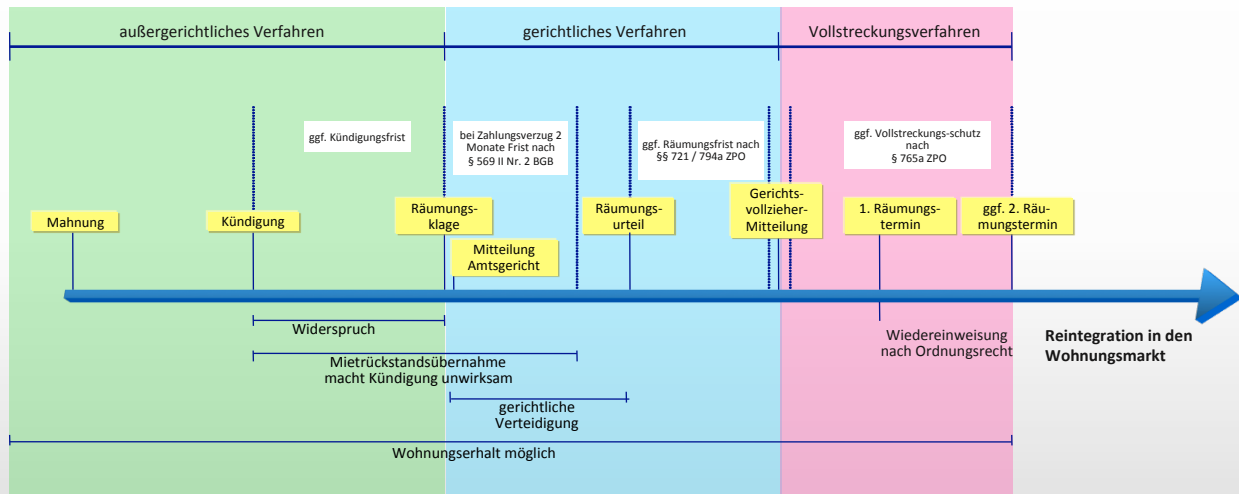
MAßNAHMEN DER ZUSTÄNDIGEN STELLEN IN DEN KREISANGEHÖRIGEN UND KREISFREIEN STÄDTEN UND GEMEINDEN IM RAHMEN DER VERMEIDUNG VON WOHNUNGSLOSIGKEIT IN NRW 2012 | NACH HAUSHALTEN IN % | (N 15.705 NENNUNGEN IN 92 STÄDTEN UND GEMEINDEN)



Busch-Geertsema/Evers/Ruhstrat (2014) Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen

Quelle: Busch-Geertsema, V./Evers, J./Ruhstrat E.-U. (2014) Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (MAIS NRW)

ABLAUFDIAGRAMM WOHNUNGSVERLUST UND INTERVENTIONSMÖGLICHKEITEN



© GISS, Bremen

Quelle: Busch-Geertsema, V./Evers, J./Ruhstrat E.-U. (2014) Prävention von Wohnungslosigkeit in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf (MAIS NRW)

RESÜMEE

- Deutschland hat den größten Anteil von Mietwohnungen in der EU. Vielleicht auch deshalb ist Mieterschutz prinzipiell stärker ausgeprägt als in vielen anderen Ländern.
- Bei den gesetzlichen Regelungen zu den Präventionsmöglichkeiten und -pflichten könnte Deutschland mit einigen Regelungen als Vorbild für andere Länder dienen.
- Eine genauere Betrachtung der Praxis zeigt aber, dass auch in Deutschland noch gesetzlicher Änderungsbedarf, vor allem aber viel Optimierungspotenzial bei der Umsetzung positiver Regelungen besteht.
- Effektive Prävention erfordert möglichst umfassende und frühzeitige Informationen über drohende Wohnungslosigkeit, aktive und frühzeitige Intervention (auch mit Hausbesuchen) und die offensive Anwendung bestehender Instrumente zum Wohnungserhalt.

RESÜMEE

- Auf kommunaler (oder auch bezirklicher?) Ebene ist die Konzentration aller Kompetenzen und Ressourcen in Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit und ihre Einbindung in kommunale Gesamthilfesysteme das empfehlenswerte Modell.
- Die Soll-Regelung für Mietschuldenübernahmen bei drohender Wohnungslosigkeit ist konsequenter umzusetzen.
- Zuschüsse zur Mietschuldenregulierung sollten auch im SGB II als Option eingeführt werden, und die Tilgung von Darlehen sollte flexibler geregelt werden.
- Intensiver als bislang sollten auch Möglichkeiten wohnbegleitender Hilfen als Präventionsinstrument genutzt werden.
- Heilungsmöglichkeiten durch Mietschuldenübernahme sollten auch bei fristgerechten Kündigungen wegen Zahlungsverzugs Geltung erlangen.

RESÜMEE

- Wenn ein Wohnungserhalt nicht möglich oder sinnvoll ist, muss bezahlbarer und für von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte zugänglicher Ersatzwohnraum verfügbar sein. Die gilt auch bei Entlassungen aus Gefängnissen und Langzeittherapien. Hier können wir von anderen EU-Ländern einiges lernen.
- Lernen können wir von ihnen auch und insbesondere in Bezug auf gezielte nationale, regionale und lokale Strategien zur Verbesserung der Prävention mit konkreten Zielvorgaben, gut ausgestatteten Budgets, geklärten Zuständigkeiten auf Regierungsebene und verbindlichen Vereinbarungen mit Kommunen.
- Schließlich ist auch der Bereich der Mediation bei eskalierenden häuslichen Konflikten ein Feld, in dem andernorts deutlich mehr getan wird. Gerade in Bezug auf junge Menschen steht die Prävention vor besonderen Herausforderungen.

RESÜMEE

- Wie in der EU-Studie zu Zwangsräumungen gefordert, muss die Datenlage im Präventionsbereich verbessert werden:
 - ▶ Insbesondere bei Räumungsklagen und Zwangsräumungen liegen die Informationen bei Amtsgerichten und Gerichtsvollziehern vor, sie müssten nur eingesammelt werden.
 - ▶ Auf der Ebene von Ländern und Kommunen wäre auch ein Monitoring präventiver Aktivitäten leicht umsetzbar. Jobcenter und Sozialämter wären zur Dokumentation der Mietschuldenübernahmen und weiterer Aktivitäten zum Wohnungserhalt problemlos in der Lage.
- In Zeiten zunehmender Knappheit an bezahlbaren Wohnungen kommt einer möglichst umfassenden und effektiven Prävention von Wohnungslosigkeit besonders hohe Bedeutung zu, um den Preisauftrieb am Wohnungsmarkt und die Steigerung der Wohnungslosenzahlen zu begrenzen, aber auch und vor allem, um viel menschliches Leid zu vermeiden.

DANKE FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT!



KONTAKT

Prof. Dr. Volker Busch-Geertsema
Gesellschaft für innovative Sozialforschung
und Sozialplanung e.V. (GISS)

Kohlhökerstraße 22
28203 Bremen

Fon: +49-421 334708-2

Fax: +49-421 3398835

Mail: vb@giss-ev.de

Internet: www.giss-ev.de