

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit

Berichtsauftrag

Auf Forderung des Deutschen Bundestages hat die Bundesregierung am 26. Juni 1996 einen Bericht über Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit vorgelegt (Drucksache 13/5226). Der Deutsche Bundestag hat in seiner Plenarsitzung vom 30. Oktober 1997 diesen Bericht zur Kenntnis genommen und zugleich die Bundesregierung aufgefordert, über das Ergebnis ihrer weiteren Bemühungen in verschiedenen Maßnahmebereichen bis zum 28. Februar 1998 erneut zu berichten (Plenarprotokoll 13/200 vom 30. Oktober 1997, S. 18106ff. sowie Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Drucksache 13/8006 vom 20. Juni 1997). Auf Grundlage dieses Beschlusses wird der folgende Bericht vorgelegt.

Zur aktuellen Situation

In ihrem Bericht vom 26. Juni 1996 hat die Bundesregierung dargelegt, daß sie im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben der Vermeidung und dem Abbau der Obdachlosigkeit hohen Stellenwert beimißt. Dabei liegt ein weites Verständnis der Begriffe „Obdachlosigkeit“ und „Wohnungslosigkeit“ zugrunde, das alle wohnungsuchenden Haushalte und Personen einbezieht, die nicht über Wohnraum mit eigenem Mietvertrag verfügen oder die von Wohnungslosigkeit bedroht sind. Dies gilt für Personen, die ohne jedes Obdach auf der Straße leben oder biwakieren, ebenso wie für vielfältige Formen der vorübergehenden Unterbringung (z. B. Personen in Obdachlosenheimen, Anstalten oder stationären Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe, aber auch Aussiedler in Aussiedlerunterkünften) bis hin zu dringlich Wohnungsuchenden wie z. B. Frauen in Frauen-

häusern, die nicht in ihre bisherige Familienwohnung zurückkehren können.

Insgesamt haben sich in jüngster Zeit die Wohnungslosenzahlen nicht mehr erhöht, in Teilbereichen sogar vermindert, bei im einzelnen differenzierten Entwicklungstendenzen. Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe hat für das Jahr 1997 (wie bereits 1996) die Gesamtzahl der Personen, die ohne jedes Obdach auf der Straße leben, auf ca. 35 000 geschätzt. Die Gesamtzahl wohnungsloser Personen – in dem dargestellten breiten Begriffsverständnis – wurde für das Jahr 1997 auf 859 460 geschätzt, für das Jahr 1996 auf 929 533. Diese Schätzung schließt alle Personen ein, die während des gesamten Jahres zumindest zeitweise nicht über eigenen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum verfügten. Dabei werden für die alten Länder gleichbleibende, zum Teil (insbesondere bei den Aussiedlern) gegenüber dem bisherigen hohen Niveau rückläufige Zahlen angenommen, für die neuen Länder ein weiterer Anstieg von einem bisher deutlich niedrigeren Niveau.

Für Teilbereiche vorliegende statistische Angaben bestätigen diese Tendaussagen. Die Zahl zuwandernder Aussiedler, die bis 1995 bei jährlich rd. 220 000 Personen lag, hat sich im Jahr 1996 auf 177 751 und 1997 auf 134 419 Personen erheblich vermindert. Die jährliche statistische Erhebung zur Obdachlosigkeit in Nordrhein-Westfalen, in der die ordnungsrechtlich, z. B. in Notunterkünften, untergebrachten Personen jeweils zum Stichtag 30. Juni erfaßt werden, weist – nach einem jährlichen Anstieg im Zeitraum 1988 bis 1994 von 37 882 auf 62 396 Personen – in den letzten Jahren ebenfalls sinkende Zahlen aus: 1995 wurden 57 847, 1996 52 181 und 1997 noch 44 355 Personen gezählt.

Zu dieser Entwicklung hat auch die spürbare Entspannung in weiten Bereichen des Wohnungsmarkts

beigetragen, die die Versorgung von Haushalten mit dringendem Wohnungsbedarf insgesamt erleichtert hat. Nach wie vor besteht aber hohe Nachfrage im Marktsegment preisgünstiger Wohnungen, die weitere Anstrengungen zur Wohnraumversorgung bedürftiger Haushalte erforderlich macht.

Die aktuelle Situation in den neuen Ländern ist erstmals in der empirischen Studie „Wohnungslosigkeit in Sachsen-Anhalt. Umfang und Struktur von Wohnungslosigkeit in einem ostdeutschen Bundesland und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“ umfassend beschrieben worden, die die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung (GISS), Bremen, im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Sachsen-Anhalt und des Diakonischen Werkes in der Kirchenprovinz Sachsen 1997 vorgelegt hat.

Grundsätzliche Positionen

Die Bundesregierung betont nochmals den Vorrang der Prävention bei allen Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung von Obdachlosigkeit. Durch vorbeugende Maßnahmen muß der Verlust von Wohnraum möglichst verhindert werden. Ein wichtiges Instrument, dessen Wirksamkeit durch die Novelle des Bundessozialhilfegesetzes 1996 gestärkt wurde, ist die Mietschuldenübernahme bei Räumungsklagen wegen Mietzahlungsverzugs auf Grundlage von § 15 a des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG).

Gemeinsames wohnungs- und sozialpolitisches Ziel ist die soziale Integration von hilfebedürftigen Personen. Die Hilfen müssen die Vielfalt der Lebenslagen berücksichtigen und auf die Anforderungen des Einzelfalls abgestimmt sein. In vielen Fällen können die Probleme bestehender oder drohender Wohnungslosigkeit durch Bereitstellen oder Erhalten von Wohnraum gelöst werden. Wenn die akute Notlage aber nicht allein im Fehlen oder im Verlust der Wohnung liegt, sondern ihre Ursachen in anderen Problemfaktoren hat, wie Arbeitslosigkeit, Überschuldung, mangelnde berufliche Qualifizierung, Krankheit oder Suchtprobleme, schwere persönliche oder familiäre Konfliktsituationen, sind komplexere Konzepte und Maßnahmen erforderlich. Auch wenn Wohnungslosigkeit nicht grundsätzlich mit sozialen Schwierigkeiten und Betreuungsbedarf verbunden ist, dürfen sich Strategien zur dauerhaften Problemlösung nicht allein auf die Wohnraumversorgung beschränken, sondern sie müssen wohnbegleitende Hilfen von vornherein konzeptionell einbeziehen: Hilfen und Unterstützung zur Sicherung des Lebensunterhalts, zur Organisation des Alltags, zur Wiederherstellung und Erhaltung der Gesundheit und zum Aufbau sozialer Kontakte.

Grundsätzlich ist eine Versorgung mit „Normalwohnraum“ anzustreben, also Wohnraum mit allgemein üblichem Standard in einem funktionsfähigen Wohnumfeld. Räumliche und soziale Ausgrenzung dient nicht der Integration, wirksame Hilfen werden erschwert. Die Unterbringung in Unterkünften und anderen Sonderwohnformen oder eine Konzentration

benachteiligter Haushalte in Schlichtbauquartieren kann soziale Probleme eher verstärken als lösen. Darüber hinaus sind solche Wohnformen zumeist besonders teuer. Zwar werden umfassende und detaillierte Kostenvergleiche durch erhebliche methodische Probleme erschwert; vorliegende Untersuchungen bestätigen aber, daß Unterbringungsformen wie Unterkünfte oder stationäre Hilfeeinrichtungen dauerhaft weit höhere Kosten verursachen als eine Versorgung mit Normalwohnraum. Schlichtwohnungen und Behelfsbauten haben nicht nur hohe Unterhaltungskosten, sie führen in aller Regel auch kurzfristig zu hohem Instandhaltungs- und Erneuerungsbedarf.

Integrative Handlungskonzepte, die die Wohnraumversorgung mit bedarfsgerechten sozialen Hilfen verbinden, erfordern ein fachübergreifendes Zusammenwirken und die Überwindung eines nach Teilständigkeiten zergliederten Denkens und Handelns auf allen Ebenen. Dies gilt in besonderem Maße für die örtliche Ebene, wo konkrete Maßnahmen und Hilfen wirksam werden. Erforderlich sind nicht nur effiziente Verwaltungs- und Organisationsstrukturen. Für eine dauerhafte Wohnraumversorgung benachteiligter Haushalte bedarf es darüber hinaus der partnerschaftlichen Zusammenarbeit in tragfähigen Kooperationsbeziehungen, insbesondere zwischen kommunalen Institutionen, Wohnungswirtschaft sowie öffentlichen und privaten Trägern der Wohlfahrtspflege. Durch Zusammenwirken verschiedener Partner, die jeweils spezifische Fachkenntnisse und Erfahrungen einbringen, können personelle und finanzielle Ressourcen gebündelt und ihr Einsatz im Rahmen längerfristiger Gesamtkonzepte und stabiler Netzwerkbeziehungen optimiert werden. Bereits bestehende Ansätze und Erfahrungen bei der gemeinsamen Durchführung sozial integrativer Wohnprojekte zur Neuschaffung von Wohnraum wie auch zur Erschließung vorhandener Wohnungsbestände für Wohnungsuchende mit besonderem Hilfebedarf sind daher zu verstärken und auszuweiten.

Sachstandsbericht

Der Deutsche Bundestag hat in seinem Beschluß vom 30. Oktober 1997 deutlich gemacht, daß er eine Fortsetzung der eingeleiteten, teilweise bereits erfolgreichen Politik zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit durch Bund, Länder und Gemeinden erwartet. Zu den für den Bereich der Bundesregierung genannten Maßnahmen wird nachfolgend der aktuelle Sachstand berichtet; die Forderungen des Deutschen Bundestages sind jeweils vorangestellt.

Sozialhilferecht

Forderung:

darauf hinzuwirken, daß die Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG bis zum Jahresende in Kraft treten kann.

Durch das Gesetz zur Reform des Sozialhilferechts vom 23. Juli 1996 wurde § 72 BSHG den geänderten Rahmenbedingungen angepaßt. Es wurde verdeutlicht, daß besondere soziale Schwierigkeiten dann

vorliegen, wenn besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind. Darauf aufbauend hat das Bundesministerium für Gesundheit den Referentenentwurf einer neuen Verordnung zur Durchführung des § 72 BSHG erarbeitet und im November 1997 den Ländern und Verbänden zugeleitet. Die für Februar 1998 beabsichtigte Zuleitung an das Kabinett wird sich aufgrund neuerer Überlegungen in den Ländern verzögern. Die Verordnung bedarf der Zustimmung des Bundesrates. Entsprechend der bisherigen Praxis wurde der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau des Deutschen Bundestages am 11. Februar 1998 erneut über den aktuellen Sachstand unterrichtet.

Wesentlicher Inhalt des Verordnungsentwurfs ist die Präzisierung der Zielgruppe der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten. Die Aufzählung von Personengruppen entfällt ganz. Statt dessen wird der im Gesetz vorgegebene Begriff der besonderen sozialen Schwierigkeiten dahin interpretiert, daß es sich um Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten handeln muß und daß die Gewährung von Hilfe nach § 72 BSHG voraussetzt, daß besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten derart verbunden sein müssen, daß deren Überwindung auch die Überwindung der besonderen Lebensverhältnisse erfordert. Die betroffenen Personen dürfen nicht aus eigener Kraft oder durch andere Hilfen zur Überwindung in der Lage sein. Hilfe wird auch Personen gewährt, bei denen besondere soziale Schwierigkeiten (z. B. Obdachlosigkeit) unmittelbar einzutreten drohen.

Die durch das Gesetz vorgegebenen Begriffe besondere Lebensverhältnisse und soziale Schwierigkeiten werden abstrakt beschrieben. Bestimmte Personengruppen (z. B. Personen ohne ausreichende Unterkunft oder Nichtseßhafte) werden nicht mehr benannt. Vielmehr werden die in Betracht kommenden Lebensverhältnisse und Schwierigkeiten durch eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe sehr allgemein gefaßt, um ihren sehr vielfältigen Erscheinungsweisen gerecht zu werden. Durch Regelbeispiele wird auf typische Fallkonstellationen hingewiesen. Liegen bei einer Person ein besonderes Lebensverhältnis und eine soziale Schwierigkeit vor, so kommt es darauf an, daß diese soziale Schwierigkeit nur überwunden werden kann, wenn auch das besondere Lebensverhältnis bereinigt wird, z. B. durch Beseitigung der Wohnungslosigkeit. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, ist jeweils individuell zu prüfen. Das notwendige weite Verständnis von besonderen Lebensverhältnissen bedingt, daß soziale Schwierigkeiten nur dann die Gewährung der Hilfe auslösen, wenn ein Leben in der Gemeinschaft nachhaltig, also nicht nur vorübergehend, eingeschränkt oder die Führung eines menschenwürdigen Lebens tatsächlich gehindert ist.

Den Hilfen werden weitgehend bereits praktizierte Standards der Hilfegewährung zugrunde gelegt. Das Ziel der Hilfe ist in jedem Fall, die Hilfesuchenden zur Selbsthilfe zu befähigen, ihnen die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft zu ermöglichen und die Führung eines menschenwürdigen Lebens zu sichern. Da die erforderlichen Maßnahmen wegen

der Vielfältigkeit vorliegender Notlagen flexibel sein müssen und daher nicht in Einzelheiten festlegbar sind, sind diese ausdrücklich genannten Hilfeziele auch in jedem Einzelfall bei der Gestaltung der Hilfe zu berücksichtigen.

Die Hilfe umfaßt alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die besonderen sozialen Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhüten. Die Beratung und persönliche Unterstützung für Hilfesuchende und für ihre Angehörigen stehen dabei im Vordergrund, gefolgt von Maßnahmen im Zusammenhang mit einer Wohnung, einer Ausbildung, einem Arbeitsplatz und mit der Alltagsbewältigung. Die Hilfe ist immer an der besonderen Lebenssituation und an ihren Defiziten zu orientieren, wobei auch besondere Fähigkeiten und Neigungen sowie geschlechts- und altersbedingte Besonderheiten zu berücksichtigen sind. Um Zugang zu den Hilfesuchenden zu finden und eine erfolgversprechende Förderung anzugehen, ist auch erforderlich, daß diese sich positiv zu einer Veränderung ihrer Situation in Richtung auf eine Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft und ein menschenwürdiges Leben stellen und die erforderlichen Selbsthilfekräfte aktivieren. Für geeignete Fälle wird die Erstellung eines Gesamtplans vorgeschrieben, die insbesondere für die Abstimmung von vorrangigen Hilfemaßnahmen mit Hilfemaßnahmen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten notwendig, bei eventuell verschiedenen sachlich zuständigen Sozialhilfeträgern aber auch erforderlich ist, um eine Koordination der Hilfemaßnahmen zu erreichen.

Eine besondere Vorschrift des Verordnungsentwurfs (§ 4) befaßt sich mit der Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung. Der Vorrang des Rechtsanspruchs nach § 72 BSHG insbesondere gegenüber der Ermessensleistung des § 15a BSHG wird klargestellt, und wie schon bisher werden vorrangig die bewährten Instrumente der Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen empfohlen. Zugleich bleibt es aber eine Aufgabe der Sozialhilfeträger, neben dem Lebensunterhalt im Einzelfall erforderlichenfalls auch Hilfe für die Beseitigung der Wohnungslosigkeit bereitzustellen. Nur so kann den Hilfebedürftigen wirksam geholfen werden, die nicht nur Probleme mit dem Erhalt, der Sicherung oder der Beschaffung einer Wohnung haben, sondern gleichzeitig in sozialen Schwierigkeiten sind. Die Maßnahme geht auch insoweit über den Rahmen der Hilfe zum Lebensunterhalt hinaus, als häufig eine intensive persönliche Beratung erforderlich sein wird, welche die Hilfesuchenden dazu befähigt, sich erfolgreich selbst um eine eigene Wohnung zu bemühen. Die persönliche Unterstützung muß oft nach Erlangung einer Wohnung fortgesetzt werden, da Schwierigkeiten beim Eingewöhnen in das neue Wohnumfeld entstehen können.

Maßnahmen der Gefahrenabwehr lassen im übrigen den Anspruch auf Hilfe nach § 72 des Gesetzes nicht untergehen. So bleibt die Pflicht der Ordnungsbehörden, Unterkünfte zu schaffen, gewährt, wenn durch die fehlende Unterkunft eine Gefahr für Leben und Gesundheit der Hilfesuchenden gegeben ist. Durch derartige Maßnahmen werden die Träger der Sozial-

hilfe aber nicht ihrer Aufgabe entbunden, neben dem Lebensunterhalt auch Hilfe für die Beseitigung der Wohnungslosigkeit zu gewähren.

Forderung:

bei nächster Gelegenheit erneut anzustreben, dem in der Fachöffentlichkeit nach wie vor bestehenden Wunsch einer einheitlichen Zuständigkeitsregelung für die Hilfen nach § 72 BSHG zu entsprechen.

Da die bisherige Zuständigkeitsregelung für die Hilfen nach § 72 BSHG oft nicht zu befriedigenden Ergebnissen führt, wurde im Entwurf des Gesetzes zur Reform des Sozialhilferechts von der Bundesregierung eine Änderung der Zuständigkeitsregelung des § 100 BSHG vorgeschlagen und vom Deutschen Bundestag beschlossen. Sie ist jedoch im Vermittlungsausschuß am Widerstand der Länder gescheitert, die erklärten, über entsprechende Regelungen in eigener Zuständigkeit entscheiden zu wollen.

Da keine Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß sich die Auffassung der Länder zwischenzeitlich geändert hat, erscheint eine erneute Initiative gegenwärtig nicht erfolgversprechend. Die Bundesregierung geht allerdings davon aus, daß die Länder – wie zugesagt – das Notwendige für eine einheitliche Zuständigkeitsregelung veranlassen.

Wohnungsbaurecht

Forderung:

bei der eingeleiteten Reform des Wohnungsbaurechts die Fördermaßnahmen auf die Personenkreise auszurichten, die sich nicht oder nicht ausreichend aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt versorgen können, und dabei auch wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte vordringlich zu unterstützen.

Die Bundesregierung hat im Sommer 1997 den Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Wohnungsbaurechts (Wohnungsbaureformgesetz) vorgelegt (Drucksache 13/8802). Schwerpunkt des Gesetzes ist das Wohnungsgesetzbuch, mit dem die rechtlichen Grundlagen für das Wohnungswesen zusammengefaßt und aktualisiert werden und die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zu einer sozialen Wohnraumförderung weiterentwickelt wird. Vor dem Hintergrund eines im wesentlichen funktionsfähigen Wohnungsmarktes liegt die zentrale wohnungspolitische Zielsetzung darin, durch staatliche Fördermaßnahmen bedürftige Haushalte, deren Wohnraumversorgung nicht oder nicht ausreichend durch den Wohnungsmarkt sichergestellt werden kann sowie die Bildung selbstgenutzten Wohneigentums zu unterstützen.

An Stelle der bisherigen Ausrichtung der Förderung auf „breite Schichten“ soll die soziale Wohnraumförderung damit künftig auf bedürftige Haushalte konzentriert werden. Dies sind zum einen Haushalte mit geringem Einkommen, die sich aus eigener Kraft am Wohnungsmarkt nicht mit angemessenem Wohnraum versorgen können, zum anderen Haushalte, die beispielsweise aufgrund der Zugehörigkeit zu bestimmten sozialen Gruppen oder wegen bestimmter

persönlicher Merkmale am Wohnungsmarkt auf Zugangsbarrieren treffen.

Bei der Beschreibung von Personengruppen, die der Unterstützung bedürfen, werden im Gesetzentwurf ausdrücklich auch die Wohnungslosen genannt. Dies entspricht dem wohnungspolitischen Ziel, alle bedürftigen Haushalte in den allgemeinen Wohnungsmarkt zu integrieren. Erfahrungen aus Modellprojekten (s. u.), aber auch aus der allgemeinen Praxis bestätigen, daß eine solche Integration auch bei Haushalten mit besonderen sozialen Problemen erreichbar ist, wenn bei entsprechendem individuellem Bedarf wohnbegleitende Hilfen und Betreuung angeboten werden.

Forderung:

im Rahmen dieser Reform auf eine stärkere Nutzung der vorhandenen Wohnungsbestände für bedürftige Haushalte hinzuwirken, vor allem durch Förderung der Modernisierung und Instandsetzung und anderer Maßnahmen mit dem Ziel, Belegungsrechte im Bestand zu verlängern oder zusätzlich zu gewinnen.

Aufgrund der hohen Bauleistungen seit den fünfziger Jahren bis in die Gegenwart ist ein großer Wohnungsbestand geschaffen worden, so daß der Wohnungsneubau quantitativ an Bedeutung verliert. Auch im Rahmen der Förderung wird daher künftig nicht mehr die allgemeine Angebotsausweitung im Vordergrund stehen. Vielmehr soll auch der vorhandene Wohnungsbestand stärker zur Wohnraumversorgung bedürftiger Haushalte genutzt werden. Dem entspricht die vorgesehene Erweiterung des bisherigen sozialen Wohnungsbaus zu einer umfassenden sozialen Wohnraumförderung. Fördergegenstände sollen neben dem Neubau vermehrt auch die Modernisierung und Instandsetzung im Bestand sowie die Begründung von Belegungsrechten und der Erwerb vorhandenen Wohnraums sein. In diesem Rahmen gibt es ein breites Spektrum von Fördermaßnahmen, beispielsweise auch die sog. Kombiförderung oder mittelbare Belegung (Kombination von Neubauförderung und Gewinnung von Belegungsrechten an anderen, nicht geförderten Wohnungen). Darüber hinaus soll vorgesehen werden, daß zwischen zuständiger Stelle – bei Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden – und Vermieter sog. Kooperationsverträge geschlossen werden können, um Vereinbarungen über Belegungsrechte in Bestandswohnungen zu treffen, ohne daß damit eine Förderung verknüpft sein muß. In Kooperationsverträgen können auch höchstzulässige Mieten vereinbart werden. Im Rahmen der Vereinbarungen soll auf ausgewogene Belegungsstrukturen geachtet werden.

Forderung:

die Förderung des sozialen Wohnungsbaus im Zusammenwirken mit den Ländern insbesondere zugunsten von bedürftigen Haushalten und Wohnungsnotfällen fortzuführen und zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums die Möglichkeiten und Wege des kosten- und flächensparenden sowie des ökologischen Bauens auszuschöpfen.

Mit dem Gesetzentwurf sollen die Regelungen über die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern

an die Fortentwicklung des Finanzverfassungsrechts angepaßt werden. Auf Grundlage von Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes will sich der Bund auch künftig mit Finanzhilfen an der Förderung investiver Maßnahmen zur Wohnungsversorgung bedürftiger Haushalte beteiligen. In Fortführung der geltenden Regelungen im Zweiten Wohnungsbaugesetz ist im Entwurf des Wohnungsgesetzbuches vorgesehen, ab dem Haushaltsjahr 1999 Finanzhilfen in Höhe von 450 Mio. DM jährlich und darüber hinaus nach Maßgabe des jeweiligen Bundeshaushaltsgesetzes zu gewähren.

Im Haushaltsjahr 1998 stellt der Bund den Ländern Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau mit einem Verpflichtungsrahmen von 1,347 Mrd. DM zur Verfügung. Davon sollen 50 Mio. DM für Maßnahmen zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit eingesetzt werden; diese erstmals in den Bundeshaushaltsplan 1995 aufgenommene Erläuterung ist jährlich fortgeschrieben worden und auch im Bundeshaushaltsplan 1998 enthalten. Auch die Länder sehen die Bedeutung der Wohnungsbauförderung für die Wohnraumversorgung von Obdachlosen. Im Zuge der Abstimmung der Verwaltungsvereinbarung über die Bereitstellung von Finanzhilfen zur Förderung des Wohnungswesens im Programmjahr 1998 hat die ARGEBAU-Ministerkonferenz nochmals bekräftigt, daß auch durch den Einsatz von Bundes- und Landesmitteln für den sozialen Wohnungsbau ein Beitrag zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit geleistet wird. Mit solchen Mitteln wird der Bau von Wohnungen zur dauerhaften Wohnungsversorgung Obdachloser und von Obdachlosigkeit Bedrohter gefördert.

Zur verstärkten Durchsetzung kosten- und flächensparender Bauweisen hat die Bundesregierung eine umfangreiche Kostensenkungsinitiative eingeleitet, die auch die Zustimmung des Deutschen Bundestages gefunden hat (Drucksache 13/7465). Diese Zielsetzungen sind in besonderem Maße für den geförderten Wohnungsbau bedeutsam. Bei Nutzung aller Möglichkeiten zur Kosteneinsparung können höhere Fördereffekte zugunsten bedürftiger Haushalte erzielt werden. Zudem kann die soziale Wohnraumförderung beim kosten- und flächensparenden Bauen eine Vorreiterrolle übernehmen und dem freifinanzierten Wohnungsbau demonstrieren, daß und wie kostengünstiges Bauen möglich ist.

Im Gesetzentwurf werden die Grundsätze des kosten- und flächensparenden Bauens durch Maßnahmen wie Kostenobergrenzen, Förderpauschalen, Kostenkontrollen und Rationalisierungsberatung, verstärkte Vergabe von Fördermitteln im Wettbewerb sowie die Begrenzung der förderfähigen Wohnfläche verankert. Anderen wichtigen Zielen, wie beispielsweise dem behindertengerechten oder dem ökologischen Bauen, kann über entsprechend differenzierte Kostenobergrenzen und andere Maßgaben Rechnung getragen werden.

Dem ökologischen Bauen soll im übrigen dadurch verstärkt Geltung verschafft werden, daß ökologischen Anforderungen ein besonderer Stellenwert eingeräumt wird. Solche Anforderungen ergeben sich insbesondere in Bezug auf die nachhaltige Sen-

kung des Energie- und Wasserverbrauchs, die Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen, die Verwendung umweltschonender und gesundheitsverträglicher Baustoffe sowie die sparsame Inanspruchnahme von Bauland.

Konversionsliegenschaften

Forderung:

weiterhin bundeseigene Liegenschaften für den sozialen Wohnungsbau und für soziale Zwecke verbilligt zu veräußern.

Die im Bericht der Bundesregierung vom 28. Juni 1996 dargestellten Haushaltsvermerke im Einzelplan 08 – Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen – zur verbilligten Veräußerung bundeseigener Liegenschaften gelten fort. So können bundeseigene Liegenschaften unter bestimmten Voraussetzungen für Einrichtungen für Obdachlose, Kinder- und Jugendhilfeobjekte, Beratungsstellen für Suchtgefährdete oder Frauenhäuser sowie andere soziale Zwecke verbilligt abgegeben werden, wenn eine Nutzungsbindung für mindestens 20 Jahre sichergestellt ist. Der zulässige Preisnachlaß beträgt 50 % des vollen Wertes bis zum Ablauf des dritten Jahres nach tatsächlicher Verfügbarkeit des Kaufobjekts am Markt für eine zivile Nutzung und 25 % im vierten Jahr nach tatsächlicher Verfügbarkeit, wenn die Liegenschaften einer bauleitplanerischen Vorbereitung bedürfen. Bei anderen Liegenschaften beträgt der Preisnachlaß 50 % im ersten Jahr, 40 % im zweiten Jahr und 25 % im dritten Jahr nach tatsächlicher Verfügbarkeit des Kaufobjekts am Markt für eine zivile Nutzung.

Bei der Veräußerung von Grundstücken, auf denen Sozialwohnungen mit mindestens 15jähriger Belegungsbindung errichtet werden, sind Preisnachlässe – ohne zeitliche Staffelung – bis zu 50 % des vollen Wertes möglich, bei kürzeren Belegungsbindungen bis zu 15 %.

Die Bundesregierung hat seit 1991 bei Grundstücksverkäufen in erheblichem Umfang Verbilligungen gewährt. Hiervon entfielen auf Verbilligungen für zahlreiche soziale Zwecke (einschließlich Obdachloseneinrichtungen) rd. 417 Mio. DM sowie auf Preisnachlässe für den sozialen Wohnungsbau insgesamt rd. 586 Mio. DM.

Die Bundesregierung wird im Rahmen ihrer haushaltsrechtlichen Ermächtigung auch weiterhin bundeseigene Liegenschaften verbilligt für den sozialen Wohnungsbau und für soziale Zwecke veräußern.

Wohnungslosenstatistiken

Forderung:

auf der Grundlage der Ergebnisse der Machbarkeitsstudie des Statistischen Bundesamtes die Arbeiten an Statistiken über Wohnungsnotfälle fortzusetzen.

In ihrem Bericht zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit vom 26. Juni 1996 hat die Bundesregierung auf die Vielschichtigkeit der unter den Begriffen Wohnungslosigkeit und Wohnungsnotfall zusammenge-

faßten Lebenssituationen und auf die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten einer vollständigen Erfassung aller Gruppen in der Statistik hingewiesen. Das Statistische Bundesamt, das nach dem Bundesstatistikgesetz dafür zuständig ist, Statistiken für Bundeszwecke methodisch und technisch im Benehmen mit den statistischen Ämtern der Länder vorzubereiten, wurde mit einer Machbarkeitsstudie beauftragt. Zwar ist der Endbericht mit den Empfehlungen noch nicht fertiggestellt, die gemeinsam mit einigen statistischen Landesämtern erarbeiteten Prüfungsergebnisse liegen aber bereits vor.

Die Studie legt den vom Deutschen Städtetag geprägten, weiten Begriff des Wohnungsnotfalls zugrunde. Dieser Begriff umfaßt:

1. aktuell von Wohnungslosigkeit betroffene Personen
 - a) Personen ohne Wohnung und nicht in Einrichtungen untergebracht,
 - b) Personen ohne Wohnung, aber in Einrichtungen untergebracht,
2. unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen und
3. Personen in unakzeptablen/unzumutbaren Wohnverhältnissen.

Bedeutsam sind insbesondere die folgenden vorliegenden Ergebnisse.

Zu 1 a)

Aktuell von Wohnungslosigkeit betroffene Personen, nicht in Einrichtungen untergebracht

Eine statistische Erfassung dieser meist ohne jedes Obdach „auf der Straße“ lebenden Personen ist bisher weder im Inland noch im Ausland gelungen. Einmalige, örtlich begrenzte Zählungen sind gelegentlich durchgeführt worden; flächendeckende Erhebungen erscheinen nicht organisierbar und nicht finanzierbar. Eine ersatzweise Befragung von Sozialarbeitern könnte nur „weiche“ Ergebnisse bringen, die nicht den Ansprüchen der amtlichen Statistik genügen. Eher erscheint eine weitgehende, wenn auch nicht vollständige Erfassung dieses Personenkreises in der Sozialhilfestatistik möglich, die 1994 neustrukturiert wurde. Diese müßte um eine weitere Frage angereichert werden. Es müßte geprüft werden, ob dies ohne eine Änderung des Bundessozialhilfegesetzes möglich ist.

Zu 1 b)

Aktuell von Wohnungslosigkeit betroffene Personen, in Einrichtungen untergebracht

Hier muß unterschieden werden zwischen ordnungsrechtlich und sozialhilferechtlich untergebrachten Personen. Da alle Personen aktenkundig werden, ist eine vollständige Erfassung – als Stichtagserhebung oder als laufende Erhebung – bei den Ordnungs- bzw. Wohnungsämtern und den zuständigen Sozialhilfeträgern grundsätzlich möglich. Für eine solche Statistik wäre eine neue Rechtsgrundlage erforderlich.

Zu 2

Unmittelbar von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen

Für die statistische Erfassung kommt der Personenkreis in Frage, dem der Verlust der derzeitigen Wohnung wegen Kündigung durch den Vermieter, Räumungsklage oder Zwangsäumung unmittelbar bevorsteht. Wohnungskündigungen lassen sich statistisch nicht erfassen. Über anhängige Räumungsklagen und über Räumungstitel, die noch nicht vollstreckt wurden, liegen den Amtsgerichten Informationen vor, nicht aber über Strukturmerkmale der Betroffenen; eine Befragung der Gerichte wird daher als wenig aussichtsreich angesehen. Nach § 15a BSHG sind die Amtsgerichte verpflichtet, Räumungsklagen wegen Mietrückstandes an die zuständigen örtlichen Träger der Sozialhilfe zu melden. Das Statistische Bundesamt hält eine Befragung bei den Sozialämtern für durchführbar. Sie ließe sich mit einer eventuell dort ebenfalls durchzuführenden Erhebung der sozialhilferechtlich versorgten Wohnungsnotfälle verknüpfen. Für die Erhebung müßte ebenfalls eine Rechtsgrundlage geschaffen werden.

Inwieweit der Personenkreis zu 1 a), 1 b) und 2 erfassbar ist und welchen zusätzlichen Aufwand dies erfordert, müßte mit Ländern und Kommunen erörtert werden.

Zu 3

Personen in unakzeptablen/unzumutbaren Wohnverhältnissen

Was unter beengten Wohnverhältnissen, unzureichender Ausstattung, gesundheitsgefährdenden Wohnungen oder überhöhter Mietbelastung bei Niedrigeinkommen zu verstehen ist, ist weder werturteilsfrei zu klären, noch gibt es rechtsverbindliche Definitionen. Die unter diesen Bedingungen wohnenden Haushalte und Personen kommen nach Auffassung des Statistischen Bundesamtes für eine Erfassung in der amtlichen Statistik deshalb nicht in Betracht.

Der Gesamtbericht mit den abschließenden Empfehlungen des Statistischen Bundesamtes über mögliche Statistiken der Wohnungslosigkeit soll nach mehrfachen Verzögerungen im Frühjahr 1998 vorgelegt werden. Die inhaltlichen Empfehlungen, aber auch die Realisierbarkeit unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Erhebungsaufwandes und der notwendigen Finanzierung, die mit den strikten Einsparvorgaben im Statistikbereich in Einklang zu bringen sind, werden – unter Einbezug der Fachöffentlichkeit, auch aus dem Bereich der Wohnungslosenhilfe – im einzelnen zu erörtern sein.

Forschungsprojekte und Modellprogramme

Forderung:

die Erkenntnisse aus Forschungsprojekten und Modellprogrammen zur Verbesserung der Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte umzusetzen und weitere Projekte zu diesem Themenbereich anzustoßen und durchzuführen. Von beson-

derem Interesse aus wohnungspolitischer Sicht sind die Möglichkeiten zur Versorgung von Wohnungsnotfällen durch Kooperation von Gemeinden, Wohnungswirtschaft und Wohlfahrtspflege, die in einem Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau untersucht werden sollen.

Im Bericht der Bundesregierung vom 26. Juni 1996 wurde eine Reihe laufender Forschungsprojekte und Modellprogramme beschrieben, die zwischenzeitlich teilweise abgeschlossen worden sind. Wichtige Ergebnisse und Folgerungen werden im folgenden dargestellt. Weitere Projekte sind eingeleitet worden.

Das Forschungsfeld „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau wurde im Sommer 1997 abgeschlossen. Die Ergebnisse wurden der Fachöffentlichkeit in einer Abschlußveranstaltung am 23./24. Oktober 1997 in Bonn vorgestellt. Der Ergebnisbericht soll 1998 veröffentlicht werden. Wohnungspolitischer Ausgangspunkt dieses Forschungsfeldes war die Erfahrung, daß es am Wohnungsmarkt dauerhaft benachteiligte Bevölkerungsgruppen gibt, die sich aus eigener Kraft nicht mit angemessenem Wohnraum versorgen können, sowie die Zielsetzung, alle Wohnungsuchenden in den allgemeinen Wohnungsmarkt zu integrieren. Die Modellprojekte sollten am konkreten Fall „vor Ort“ beispielhaft zeigen, wie Wohnraum für besonders problembelastete Haushalte geschaffen und zugleich durch weitere Hilfen ihre schwierige Lebenslage so stabilisiert werden kann, daß sie aus eigener Kraft ihren Alltag bewältigen können. Zugleich sollte gezeigt werden, wie – auf den konkreten Hilfebedarf abgestimmt – Maßnahmen der Wohnraumversorgung mit Maßnahmen der Sozialhilfe, der Arbeits- und Ausbildungsförderung, der Gesundheitsvorsorge, der Therapie und Rehabilitation und weiteren Hilfen verzahnt und gebündelt werden können.

In die acht Modellprojekte war ein Spektrum unterschiedlicher Personengruppen mit im einzelnen unterschiedlichem Hilfebedarf einbezogen: alleinstehende wohnungslose Männer und Frauen, Jugendliche und junge Erwachsene, ältere Wohnungslose mit längerer Heimunterbringung, Straftatlassene, von Obdachlosigkeit bedrohte Familien und Alleinerziehende mit Kindern. Viele von ihnen waren nach in der Praxis häufig anzutreffenden Maßstäben als „nicht mietfähig“ aus dem Wohnungsmarkt ausgegrenzt. In den Modellprojekten zeigte sich aber, daß bei entsprechender Hilfe ein selbständiges Wohnen und eine Stabilisierung der Lebensverhältnisse erreicht werden können.

Die Bündelung verschiedener Maßnahmen, insbesondere durch Kooperation von Trägern der Wohlfahrtspflege mit Bauträgern und Wohnungsunternehmen und im Zusammenwirken mit den Gemeinden, war insgesamt erfolgreich. Auftretende Probleme, etwa bei der Finanzierung der Baumaßnahmen oder der Beantragung von Fördermitteln, bei der Organisation von Selbsthilfeleistungen oder der betreueri-

schen Maßnahmen, konnten gemeinsam gelöst werden. Es zeigte sich ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft zwischen Wohnungswirtschaft, Wohlfahrtspflege und Gemeinden. Eine solche Kooperation, in die alle Beteiligten ihre jeweiligen professionellen Kompetenzen einbringen, erfordert manchmal schwierige Anpassungsprozesse. Jeder der Beteiligten muß lernen, sich auch auf die Denk- und Handlungsmuster der Partner einzulassen. Ein Überdenken hergebrachter Positionen eröffnet aber über ein erweitertes Problemverständnis auch erweiterte Handlungsperspektiven.

Die Erfahrungen aus den Modellprojekten konnten noch während der Laufzeit des Forschungsfeldes in die Diskussionen zum Wohnungsgesetzbuch einfließen. Insbesondere hat sich bestätigt, daß das Instrumentarium des sozialen Wohnungsbaus auch für die Förderung sozial integrativer Wohnprojekte geeignet ist, wenn es flexibel angewandt, also auf die Anforderungen der einzelnen Maßnahmen ausgerichtet wird: insbesondere auf den zu versorgenden Personenkreis, auf die Investitions- und Finanzierungsbedingungen der Bauherren und auf örtliche Sonderbedingungen.

Dies unterstützt den Ansatz des Wohnungsgesetzbuches, durch Bundesrecht einen Handlungsrahmen zu schaffen, der die notwendige Flexibilität zuläßt und nicht durch starre bundeseinheitliche Vorgaben einengt. Mit dieser Zielsetzung sollen den Ländern und Gemeinden Handlungsspielräume für die im Einzelfall angemessene Lösung eröffnet werden.

Zugleich haben die Modellprojekte für ihren Bereich gezeigt, daß auch bei einem bundesweit großen und in der Regel gut ausgestatteten Wohnungsbestand weiterhin spezieller Hilfebedarf für bestimmte Personengruppen und Problemsituationen besteht. Dem entspricht die Zielsetzung des Wohnungsgesetzbuches, die künftige soziale Wohnraumförderung auf bedürftige Haushalte zu konzentrieren. Wie oben bereits dargestellt, wurden – auch aufgrund der Erfahrungen aus dem Forschungsfeld „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ – in den Kreis der ausdrücklich genannten hilfebedürftigen Personengruppen auch die Wohnungslosen einbezogen. Damit wird im Gesetz klargestellt, daß auch dieser Personenkreis unter dem Versorgungsauftrag der sozialen Wohnraumförderung besonders zu unterstützen ist.

Ein über den Bereich der Wohnungsbauförderung hinausreichendes Ergebnis ist die Erfahrung, daß soziale Wohnprojekte stabile und verlässliche Partnerschaftsbeziehungen brauchen, um über den Einzelfall hinaus Beispiel- und Anstoßwirkungen zu geben. Bei einigen Modellprojekten hat die gelungene Kooperation auf örtlicher Ebene bereits die Tür geöffnet für eine breitere Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten, auch mit der Perspektive, vorhandene Wohnungsbestände in die gemeinsamen Versorgungsstrategien einzubeziehen. Um die Dauerhaftigkeit der Wohnraumversorgung der betreuten Personen sowie die dauerhafte Tragfähigkeit der Kooperationsbeziehungen auf gesicherter Grundlage beurteilen

zu können, wird angestrebt, mit einem gewissen zeitlichen Abstand eine Folgeuntersuchung durchzuführen.

Die Frage dieses Forschungsfeldes, das auf eine Versorgung durch Neuschaffung von Wohnraum zielte, wird ergänzt durch ein weiteres Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau mit dem Thema „Wohnraumbeschaffung durch Kooperation. Zusammenarbeit von Gemeinden, Wohnungswirtschaft und Wohlfahrtspflege als Instrument zur Versorgung von Haushalten mit dringendem Wohnungsbedarf“. Dieses Projekt richtet sich auf Wohnraumversorgungsstrategien in vorhandenen Beständen und soll einen bundesweiten Überblick über Organisationsformen, Umfang und Leistungen bestehender Kooperationsbeziehungen und ihren Versorgungsbeitrag zugunsten benachteiligter Haushalte liefern.

Die Arbeiten sind im Sommer 1997 angelaufen. Im ersten Schritt wurde eine bundesweite schriftliche Befragung aller kommunalen Wohnungsunternehmen mit einem Bestand von mehr als 1000 Wohnungen, aller Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern sowie von Institutionen der Wohlfahrtspflege durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Befragung, die im Frühjahr 1998 vorliegen werden, sind Grundlage für vertiefte Fallstudien in ausgewählten Gemeinden. Die Untersuchung trifft im Bereich der Wohnungswirtschaft, bei den kommunalen Spitzenverbänden und den Wohlfahrtsverbänden auf großes Interesse und wird daher fachlich unterstützt. Die Ergebnisse, auch wichtige Zwischenergebnisse während der Laufzeit der Untersuchung, sollen der Fachöffentlichkeit zur Diskussion gestellt werden.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit wurde ein Forschungsprojekt „Auswirkungen des neuen § 17 Bundessozialhilfegesetz“ durchgeführt. § 17, in dem die Schuldnerberatung wegen ihrer zunehmenden Bedeutung erstmals genannt wird, wurde durch das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG) vom 23. Juni 1993 neu in das Gesetz eingefügt. Auf dieser Grundlage soll die Vermeidung oder Überwindung von Lebenslagen, in denen Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt erforderlich oder zu erwarten sind, durch Beratung und Unterstützung gefördert werden.

Da zu den Auswirkungen von § 17 BSHG auf die Schuldnerberatung empirisch gesichertes Wissen fehlt, wurde die Bundesarbeitsgemeinschaft Schuldnerberatung (BAG-SB) vom Bundesministerium für Gesundheit beauftragt, dazu ein Forschungsvorhaben durchzuführen. Kooperationspartner der BAG-SB bei der Durchführung des Projektes ist das Institut für Sozialberichterstattung und Lebenslagenforschung (ISL). Die zweijährige Laufzeit des aus Bundesmitteln geförderten Projektes endet im Februar 1998.

Die Untersuchung wurde als Vollerhebung bei allen Schuldnerberatungsstellen in der Bundesrepublik Deutschland konzipiert. Fast 600 der rd. 970 Schuldnerberatungsstellen haben sich an der Erhebung beteiligt. Erste Auswertungsergebnisse geben einen

Überblick über die quantitative Verteilung der Antworten zu ausgewählten Bereichen der Erhebung. Für den Personenkreis der von Wohnungslosigkeit Bedrohten bzw. der Wohnungslosen sind u. a. folgende Erkenntnisse von Interesse:

- Die Zusammenarbeit zwischen den Sozialämtern und den Schuldnerberatungsstellen hat sich im allgemeinen verbessert.
- Es werden mehr vom Sozialamt vermittelte Personen beraten.
- Zu den Aufgabenbereichen, denen sich die Schuldnerberatungsstellen am meisten widmen, gehört neben allgemein finanziell-rechtlicher sowie lebenspraktischer Beratung die Sicherung des Mindesteinkommens für den jeweiligen Klienten.
- Die große Beratungsnachfrage – u. a. hervorgerufen durch die in den neuen Bundesländern hohe und in den alten Bundesländern zunehmende Arbeitslosigkeit – kann kaum noch bewältigt werden.
- Als häufigste durchschnittliche Wartezeit auf einen Erstberatungstermin nannten die Schuldnerberatungsstellen zwei Wochen.
- Für den wichtigen Bereich der Präventionsarbeit steht leider meist nicht genügend Zeit zur Verfügung.
- Ein flächendeckendes Netz an Schuldnerberatungsstellen existiert in der Bundesrepublik Deutschland noch nicht. Ein weiterer Ausbau der Schuldnerberatungsstellen wäre nach der verfassungsrechtlichen Ordnung allerdings Aufgabe der Länder und Kommunen.
- Neben Anregungen und Empfehlungen für den Gesetzgeber wird der Abschlußbericht auch Orientierungshilfen für die Sozialhilfeträger und die Schuldnerberatungsstellen enthalten, beispielsweise im Hinblick auf den Abschluß von Kostenregelungen.

Das dreijährige Forschungsprojekt „Integrierte Hilfe für Wohnungsnotfälle in Berlin-Köpenick“ der BBJ Servis gGmbH wurde aus Mitteln des Bundesministeriums für Gesundheit, des Berliner Senats und des Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche Deutschlands gemeinsam finanziert. Die gesamtstaatliche Bedeutung der Aufgabe, Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit zu vermeiden, erfordert ein Zusammenwirken verschiedener Beteiligter. Zudem können am Beispiel der Stadt Berlin für die weitere Bundesgesetzgebung Erkenntnisse über die Zusammenführung der beiden Politiksysteme in West und Ost gewonnen werden. Das Forschungsvorhaben sollte auf der Grundlage einer Analyse bezirklicher Wohnungsnotfallarbeit in Berlin-Köpenick Verbesserungsvorschläge für diesen Bereich aufzeigen sowie Lösungsansätze und Empfehlungen zur Anpassung der bundesgesetzlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der §§ 72, 15a, 12 BSHG, unterbreiten.

Die Ergebnisse machen deutlich, daß sich in Berlin – wie auch in anderen Großstädten – die Wohnungsnotfallarbeit im Spannungsfeld wohnungswirtschaftlicher, sozialer und kommunaler Rahmenbedingun-

gen bewegt. Die erfolgreiche Abwendung eines drohenden Wohnungsverlustes setzt neben dem erforderlichen Instrumentarium vor allem eine funktionierende Kooperation zwischen verschiedenen Ämtern, Abteilungen und freien Trägern auf örtlicher Ebene voraus.

Im Rahmen der Forschungsarbeiten fand auch ein Fachtag zum Thema „Konsequenzen für die Entwicklung einer integrierten Hilfe für Wohnungsnotfälle“ statt, bei dem u. a. den Fragen von Räumungsklagen und Mietrückständen im West- und Ostteil der Stadt sowie den Aufgaben und Erfahrungen der Mieterbetreuung durch die Siedlungs- und Wohnungsbaugesellschaft Berlin nachgegangen wurde.

Ein Großteil der Forderungen und Anregungen aus Politik und Praxis sowie aus der Wissenschaft zu den §§ 15 a und 72 BSHG sowie § 3 Regelsatzverordnung zu § 22 BSHG wurde schon durch die Reform des Sozialhilferechts umgesetzt. Wie erste Berichte aus der Praxis belegen, zeigen diese Gesetzesänderungen bereits positive Auswirkungen. Bei der Neufassung der Durchführungsverordnung zu § 72 BSHG sind die Empfehlungen in den Referentenentwurf eingeflossen.

Nachdem seit Inkrafttreten der BSHG-Reform inzwischen einige Zeit vergangen ist, soll die Wirkung des überarbeiteten § 15 a BSHG bei der Prävention auf Grundlage einer empirischen Untersuchung bewertet werden, um weitere Erkenntnisse zu gewinnen. Das Bundesministerium für Gesundheit plant daher, ein Forschungsvorhaben zu dem Thema „Der reformierte § 15 a BSHG als Instrument der Vermeidung und des Abbaus von Wohnungslosigkeit“ durchzuführen. Im Mittelpunkt soll eine Vorher-/Nachher-Bestandsaufnahme der Verwaltungspraxis sowie eine Wirkungsanalyse der präventiven Vorgehensweise im Zusammenhang mit der Wohnungsnotfallproblematik in den Gemeinden stehen. Als Schwerpunkte der Untersuchung sind vorgesehen:

- die quantitative und qualitative Dimension bedrohter und durch die örtlichen Sozialhilfeträger gesicherter Wohnverhältnisse vor und nach der Reform des BSHG,
- der Informationsfluß über bedrohte Wohnverhältnisse zwischen den zuständigen Amtsgerichten und den Sozialhilfeträgern bei Räumungsklagen wegen Mietzahlungsverzugs gemäß § 554 BGB,
- die Kostenentwicklung im Rahmen der Prävention von Wohnungsverlusten im Verhältnis zur Unterbringung wohnungsloser Haushalte in Obdachlosenunterkünften und anderen Einrichtungen,
- die Umsetzung bundesrechtlicher Normen in den Ausführungsbestimmungen der Länder zu § 15 a BSHG sowie deren Handhabung bei den örtlichen Sozialhilfeträgern.

Im Zusammenhang mit der Thematik „Mietschulden“ gibt das von der GP Forschungsgruppe im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellte Gutachten „Marktverhalten, Verschuldung und Überschuldung privater Haushalte in den neuen Bundesländern“ wichtige Hinweise. In der Studie wird u. a. festgestellt, daß es

in vielen Fällen das Verdienst von Schuldnerberatern ist, wenn Klienten ihre Wohnungen weiter nutzen können: „Drohende Obdachlosigkeit durch Zwangs-räumungen kann häufig durch Verhandlungen mit Vermietern und durch das Eingehen von Ratenzahlungsvereinbarungen bei Miet- und Energieschulden abgewendet werden“ (S. 220).

Das Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend „Straßenkarrieren von Kindern und Jugendlichen“ des Deutschen Jugendinstituts wurde kürzlich abgeschlossen. Die Veröffentlichung der Ergebnisse wird zum Frühjahr 1998 vorbereitet (Hannah Parmien/Gabriele Zink: „Endstation Straße? Straßenkarrieren aus der Sicht von Jugendlichen“).

Das Aktionsprogramm „Lebensort Straße. Kinder und Jugendliche in besonderen Lebenslagen“ mit Einzelprojekten an vier verschiedenen Standorten und einer wissenschaftlichen Begleitung läuft noch bis zum Herbst 1998. An den vier Standorten werden modellhaft Möglichkeiten zur Verbesserung der Situation von sog. „Straßenkindern“ erprobt. Ein Bericht zur sechsmonatigen Projektvorlaufphase ist im Votum-Verlag, Münster, erschienen (Herausgeber: Institut für soziale Arbeit, Münster). Der Projektendbericht wird Ende 1998 vorliegen.

Das Modellprogramm „Hilfen für alleinstehende wohnungslose Frauen“ wurde zum Jahresende 1997 abgeschlossen. Erst nach Vorliegen der wissenschaftlichen Abschlußdokumentation zum 31. März 1998 ist eine abschließende Bewertung der aus dem Modell gewonnenen Erkenntnisse möglich.

Auf der Grundlage der Zwischenberichte ist erkennbar, daß die Modellprojekte ihre Zielgruppen erreicht haben. Darüber hinaus hat sich in allen Fällen als sinnvoll und notwendig erwiesen, die Modellprojekte als Frauenprojekte zu konzipieren. Gemischte Einrichtungen können die Fraueneinrichtungen nicht ersetzen, sondern ergänzen sie. Die alleinstehenden wohnungslosen Frauen suchen die Modellprojekte als Frauen-Orte auf und nutzen die frauenorientierten Angebote. Die Hilfesysteme vor Ort beginnen, diese Frauen-Angebote gezielter in ihre Arbeit einzubeziehen. Die Projekte werden ausdrücklich als Frauen-Orte angenommen. Die Resonanz ist durchgängig sehr positiv, u. a. weil Belästigungen durch Männer vermieden werden.

Weiter hat sich als sinnvoll und notwendig erwiesen, die Modellprojekte im ambulanten Bereich anzusiedeln. Für die alleinstehenden wohnungslosen Frauen stellen die ambulanten Angebote eine bedarfsgerechte Kombination von persönlicher Hilfe und Wohnraumhilfe dar. Sowohl das Wohnen mit sozialpädagogischer Begleitung als auch die Tagesstättenarbeit sind geeignete Instrumente der ambulanten Hilfe, wobei wohnungslose Frauen einer traditionellen sozialpädagogischen Betreuung eher auszuweichen scheinen. Für die Wohnungssicherung gilt, daß der interaktive Zusammenhang zwischen der jeweiligen Wohnumgebung und dem individuellen Wohnverhalten in die Arbeit einbezogen werden muß.

Darüber hinaus ist erkennbar geworden, daß ein lebenslagenorientierter Ansatz sowohl der Vielfalt und Vielschichtigkeit der Wohnungsprobleme und Wohnungslosigkeit von Frauen angemessener ist als auch den strukturellen Lebensbedingungen von Frauen.

Angelehnt an § 72 BSHG gehören wohnungslose Frauen zu den Personen, bei denen besondere Lebensverhältnisse mit sozialen Schwierigkeiten verbunden sind. Als besondere Lebensverhältnisse sind ihre verdeckte oder manifeste oder eine drohende Wohnungslosigkeit zu werten, ebenso wirtschaftliche Armut, Erwerbslosigkeit und Partnerkonflikte. Zur Schwierigkeit der Lebensverhältnisse tragen nicht selten Gewalterfahrungen bei, die bis in die frühe Kindheit zurückreichen können. Ebenso gehören oft Alkohol- oder Medikamentenabhängigkeit zu den Problemen, die die Frauen zu bewältigen haben. Für Frauen mit jüngeren Kindern kommt hinzu, daß sie in der Regel von ihren Kindern getrennt leben, weil deren ausreichende Versorgung und Erziehung gefährdet schienen oder bereits nicht mehr gewährleistet waren.

In dieser schwierigen Lebenssituation versucht die Mehrheit der Frauen, unauffällig zu bleiben. Wohnungslosigkeit wird von Frauen mehrheitlich verdeckt gelebt. Wohnungslose Frauen verfügen im Gegensatz zu wohnungslosen Männern über mehr oder weniger ausgeprägte Selbstversorgungsbedürfnisse und -kompetenzen, mit denen sie das Leben trotz verdeckter Wohnungslosigkeit und Armut meistern. Hauswirtschaftlich orientierte Angebote sind daher in der Projektarbeit für die Hilfemöglichkeiten bedeutsam.

Die wohnungslosen Frauen besitzen eine hohe Beziehungsorientierung und messen ihren Beziehungs- und Interaktionserfahrungen eine vorrangige Bedeutung im Verständnis ihrer Situation zu. Für die fachliche Gestaltung von Hilfe bedeutet dies, daß den Interaktionen eine höhere Bedeutung zukommt, wenn die Zielgruppe rechtzeitig und wirksamer erreicht werden soll.

Die Frauen werden in ihrer extremen Krisensituation oft nur als Opfer wirtschaftlicher Verarmung, sozialer Ausgrenzung, permanenter Gewaltbedrohung gesehen. Aber sie sind zugleich auch aktiv Handelnde, die versuchen, die aktuellen Anforderungen und Belastungen ihrer jeweiligen Lebenssituation zu bewältigen, möglichst ohne sozial auffällig zu werden. An ihrem Bestreben, ihr Leben zu ordnen, kann angeknüpft werden. Sie können bei Vertrauen in das Hilfeangebot von einem neuen Start überzeugt werden. Die Grundlagen für dieses Vertrauen können durch ein Klima von Anerkennung, Respekt und Herausforderung geschaffen werden.

Bei den statistischen Analysen in den Projektorten haben sich Mängel und Defizite bei der Beschaffung von geschlechtsdifferent gegliederten Daten gezeigt. Dies hat ihre kleinräumige Aufbereitung und ihre Vergleichbarkeit erschwert. Trotzdem konnten anhand der vorhandenen statistischen Daten zur sozial-räumlichen Lebenswelt von Frauen Benachteiligungen u. a. in den Bereichen von Erwerbsarbeit, Bildung und Kinderbetreuung herausgearbeitet wer-

den. Eine erste Analyse der Daten der neuen Sozialhilfestatistik legt Risiken von Frauen aufgrund ihrer besonderen häuslichen Bindung offen. Zudem konnte das Ausmaß der Bedrohung durch Gewalt statistisch belegt werden.

Im Zugang zu den Modellprojekten konnten regionalspezifisch unterschiedliche Altersgruppen identifiziert werden. Die Zusammensetzung der jeweils erreichten Zielgruppe wird beeinflusst von den sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen in den Projektstädten, vom jeweiligen Hilfesystem und von Angebot und Methode der Projekte selbst. Dabei zeichnet sich ab, daß sich die Arbeit der Projekte nicht nur einzelfallbezogen auswirkt, sondern daß mit der Unterstützung einer einzelnen Frau in ihrer Situation zugleich ein Umfeld von Frauen in vergleichbarer Situation erreicht und mit angesprochen wird. Darüber hinaus sind Ansätze der Vernetzung unter den Frauen, die von den Projekten erreicht wurden, erkennbar, die in die Arbeit einbezogen werden können.

Eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit erhöht die Akzeptanz der Projekte und vermindert Vorurteile. Eine realitätsangemessene Wahrnehmung der tatsächlichen Situation der wohnungslosen Frauen erleichtert den Frauen den Zugang zu den Behörden und ihren Hilfen. Die berufliche Förderung dürfte für die Zielgruppe von größerer Bedeutung sein, als dies bisher in der Wohnungslosenhilfe angenommen wurde. Wohnungslose Frauen verfügen über vielfältige, auch berufliche Erfahrungen und Ressourcen aus ihrem „früheren“ Leben, die wiederbelebt und gestärkt werden können.

An den Standorten Karlsruhe, Schwerin und Stuttgart konnte die Modellphase Ende 1997 durch Einmündung des Modellprojekts in die Regelpraxis erfolgreich beendet werden.

Darüber hinaus ist zum 1. Januar 1998 ein Modellprogramm „Berufliche Förderung von alleinstehenden wohnungslosen Frauen“ an den Standorten Karlsruhe, Kassel, Schwerin und Stuttgart ange laufen.

Ziel des Modellprogramms „Hilfen für alleinerziehende Frauen in Problemsituationen“ war die Entwicklung und modellhafte Erprobung von innovativen Wohn-, Beratungs- und Kinderbetreuungsformen, um die Lebenssituation von alleinerziehenden Frauen zu verbessern. Dabei wurden in den einzelnen Standorten unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Das Modellprojekt Wuppertal „Frauen wohnen und lernen“ sollte von Wohnungsnot betroffenen alleinerziehenden Frauen in psychosozialen Notlagen erstmals eine Wohn- bzw. Lebensform zur Verfügung stellen, die durch eine modellhafte Kooperation zwischen einem Träger der Psychosozialberatung und einer Wohnungsbaugesellschaft eine adäquat auf die Situation der betroffenen Klientel abgestimmte Hilfestellung anbietet, die durch eine flankierende berufliche Qualifizierung und eine Stabilisierung hin zu einem eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Leben führt. Für die Umsetzung des Vorhabens wurde ein dreiphasiges Wohn- und Betreuungsmodell entwickelt. Mit der Unterbrin-

gung in Phase 1 verband sich eine intensive sozialpädagogische Betreuung, in den beiden anderen Phasen standen sozialpädagogische Hilfen auf Abruf bereit.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß durch den ganzheitlichen Hilfeansatz, der neben der Versorgung mit geeignetem Wohnraum auch Qualifizierungsmaßnahmen sowie die Kinderbetreuung umfaßte, erhebliche Verbesserungen in der Lebensqua-

lität der biographisch hoch belasteten Frauen erzielt werden konnten.

Die erprobten Angebote haben Modellcharakter auch für andere Regionen. Der Ergebnisbericht (Bd. 144 Schriftenreihe BMFSFJ) dokumentiert das Projekt hinsichtlich der Konzeption sowie der organisatorischen und inhaltlichen Umsetzung und enthält praktische Maßnahmen für entsprechende zielgruppenspezifische Hilfemaßnahmen auf lokaler Ebene.

