

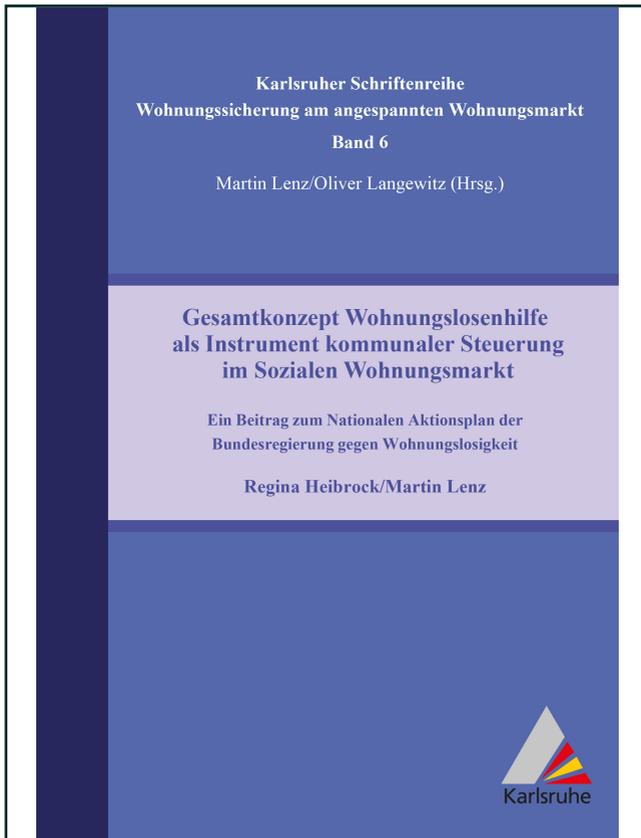


Regina Heibroek (Herausgeber)

Martin Lenz (Herausgeber)

Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe als Instrument kommunaler Steuerung im Sozialen Wohnungsmarkt

Ein Beitrag zum Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung gegen Wohnungslosigkeit



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/9076>

Copyright:
Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentzsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,
Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

1. Einleitung

Wohnungsnot und soziale Wohnraumversorgung sind zu einer drängenden Sozialen Frage des Wohnens geworden, die Antworten bedarf. Steigende Mieten, geringer Leerstand oder die Dringlichkeit des Sozialen Wohnungsbaus sind Themen, die inzwischen auf Bundesebene angekommen sind. Deren Auswirkungen wie die steigende Anzahl wohnungsloser Menschen, die Zunahme von prekären Wohnverhältnissen und von Prozessen der Segregation finden vor Ort statt, weshalb es (auch) kommunaler Handlungsansätze bedarf, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Der „Paradigmenwechsel in der kommunalen Wohnungspolitik“ (Schönig et al. 2017) wird in vorliegendem Band anhand der kommunalen Belegungssteuerung eines Sozialen Wohnungsmarktes aufgezeigt (vgl. Bernart/Lenz 2009; Heibroch/Lenz 2014; 2020).

Die Stadt Karlsruhe blickt im Bereich der sozialen Wohnraumversorgung auf eine ähnliche Geschichte zurück wie andere mittelgroße Großstädte in Deutschland auch: Dies bezieht sich sowohl auf den Umgang mit dem Nachkriegsphänomen Obdachlosigkeit, z. B. mittels an den Rändern der Stadt gelegenen Baracken und Obdachlosensiedlungen sowie Auflösung derselben, als auch auf die Ausgestaltung sozialräumlichen kommunalen Handelns in Bezug auf damals so genannte soziale Brennpunkte bzw. Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf (vgl. Stadt Karlsruhe 1964, 1974, 1997). Diese Programme förderten das Vorgehen, vermeintlich sozial auffällige Personengruppen dezentral in den Stadtteilen mit Wohnraum zu versorgen, um soziale Integration zu ermöglichen anstatt sie konzentriert am Stadtrand auszugrenzen. Diese Form der dezentralen Unterbringung von Menschen mit besonderen Schwierigkeiten am Wohnungsmarkt ist Leitbild sozialer Durchmischung der Stadt Karlsruhe bis heute (vgl. Bernart/Lenz 2009; Lenz 2022).

Während in den 1990-er Jahren noch bauliche Interventionen (Konversionsgebiete, Neubau etc.) den Wohnungsmarkt entspannte und dadurch für eine Reduzierung der Zahl wohnungsloser Personen sorgte, hatte Karlsruhe, im Gegensatz zum Bundestrend, wesentlich früher eine sich stetig anspannende Lage am Wohnungsmarkt zu verzeichnen. Daher waren frühzeitig Interventionen nötig, um weiterhin die soziale Wohnraumversorgung sicherzustellen. Das Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe '97 wurde 1997 ins Leben gerufen, um sowohl baulich bedingten (sogenannte Randsiedlungen) als auch sozialen Ausgrenzungen wohnungsloser Menschen entgegenzuwirken. Es versteht sich bis heute als integriertes lokales Hilfesystem, im Verbund mit dem Träger Netzwerk der Wohnungslosenhilfe, privat Vermietenden, Wohnungsbaugesellschaften etc. Die Hilfen sind zentral, über die Organisationsebene der kommunalen Fachstelle, gebündelt, so dass diese „aus einer Hand“ erfolgen.

Vernetztes Engagement der lokalen Wohnungsnotfallhilfe, eine starke Prävention zum Wohnungserhalt, Standards in den Unterkünften, um menschenwürdige Unterbringung zu gewährleisten, ein differenziertes Hilfesystem entlang der Bedürfnisse und Bedarfe der heterogenen Lebenslagen wohnungsloser Menschen, sind Bausteine des Karlsruher Gesamtkonzepts Wohnungslosenhilfe. Diese lokale Strategie der Armutsbekämpfung kann nach Ansicht der Autor/-innen auf Bundesebene übertragen werden. Daher versteht sich vorliegender Band als kommunaler Beitrag zum Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung, Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis 2030 zu überwinden (vgl. Kapitel 2). Rasches Handeln ist angesichts der anvisierten Zeitschiene und der Dringlichkeit der sozialen und baulichen Frage erschwinglichen Wohnens geboten.

Der Soziale Wohnungsmarkt bildet hierbei das zentrale Kernelement, auch vor dem Hintergrund des aktuell viel diskutierten Ansatzes „Housing First“. Ziel ist es, über die soziale Wohnraumversorgung das Recht auf mietvertraglich abgesichertes Wohnen zu verwirklichen und somit einen wesentlichen Aspekt selbstbestimmten Lebens (wieder) zu ermöglichen. Der Karlsruher Weg richtet sein Augenmerk, auch angesichts der zu geringen Baufertigstellungen, vor allem auf die Akquise von Leerstand. An dieser Stelle wird die bereits in Band 1 dargestellte Ausgangslage der geringen Baufertigstellungen 15 Jahre später deshalb aufgegriffen, weil damit deutlich wird, dass die Gewinnung erschwinglichen Wohnraumes mithilfe von Neubau von Wohnungen in diesem Jahrzehnt keine besonders wirksame Option sein wird, was im Übrigen auch für den Bau von sogenannten Sozialwohnungen bzw. – weniger stigmatisierend formuliert – für „erschwinglichen Wohnraum“ gilt.

Soziale Wohnungspolitik ist soziale Stadtentwicklung. Ein Instrument, um dies zu erreichen, ist eine sozial gerechte (kommunale) Belegungssteuerung trotz engem Wohnungsmarkt. Vorliegender Band ist ein Plädoyer, den Nationalen Aktionsplan entsprechend einer Bund-Länder-Kommune-Vereinbarung umzusetzen. Als Blaupause hierfür kann die Vorgehensweise des Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“ durch ein Mehr an kommunaler Gewichtung, herangezogen werden.

2. Beitrag zum Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit

2.1 Vorbemerkung

Im November 2020 hat das Europaparlament eine Resolution verabschiedet, die die Beendigung der Obdach- und Wohnungslosigkeit bis zum Jahr 2030 als Ziel ausruft. Die Mitgliedsstaaten werden zum entschiedenen Vorgehen durch abgestimmte nationale Strategien zu dessen Erreichen aufgefordert. Die Bundesregierung der 20. Wahlperiode bekennt sich mit dem im April 2024 verabschiedeten Nationalen Aktionsplan zu diesem Ziel. Handlungsleitend hierbei ist, dass Bund, Länder und Kommunen an einem Strang ziehen: „Mit dem Nationalen Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit werden erstmals die gemeinschaftlichen Anstrengungen aller Ebenen zur Überwindung der Wohnungslosigkeit in Deutschland zusammengeführt. Im Ergebnis steht ein bundesweiter Handlungsleitfaden, dessen Umsetzung nur in enger und vertrauensvoller Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen gelingen kann“ (BWSB (Hrsg.) 2024, S. 5). Dies verdeutlicht den föderalistischen Anspruch bei der Zielverwirklichung. Wohnen als soziale Frage ist auf Bundes- und Landesebene endgültig angekommen.

Die Versorgung mit Wohnraum für am Wohnungsmarkt benachteiligte Personen stellt eine große Herausforderung dar, insbesondere für Städte mit engem Wohnungsmarkt. Zugleich ist Wohnen ein elementares Grundrecht und ein wesentlicher Baustein der Integration in die Gesellschaft. Wohnungslosigkeit entsteht in den Gemeinden und Städten Deutschlands vor Ort. Hier muss sich praktisch der „sozialen Frage des Wohnens“ gewidmet, differenzierte Angebote initiiert und Wohnungslosigkeit beseitigt werden.

Das Karlsruher Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe '97 mit seinen bislang 13, im Zweijahresrhythmus erfolgenden Fortschreibungen kann als ein Modell „im Kleinen“ für den Nationalen Aktionsplan „im Großen“ gelesen werden. Vorliegender Band der Karlsruher Schriftenreihe versteht sich daher als Beitrag aus kommunaler Perspektive zum Diskurs um den Nationalen Aktionsplan sowie dessen Umsetzung bis zum Jahr 2030.

2.2 Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe '97 – ein Rückblick

Das Karlsruher Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe '97 wurde 1997 als eine lokale Strategie zur Armutsbekämpfung ins Leben gerufen (vgl. Heibroch/Lenz 2018). Zugleich dient es als Grundlage für ein integriertes Hilfesystem auf lokaler Ebene, in Kooperation mit dem Träger Netzwerk der Wohnungslosenhilfe, lokalen Wohnungsbaugesellschaften und den privat Vermietenden. Es deckt die Bandbreite von akut von Wohnungslosigkeit betroffenen Personen bis zur sozialen Stadtteilentwicklung ab. Thematisiert werden unter anderem die Entwicklung der Wohnungslosenzahlen, der Ausbau und die Differenzierung des Karlsruher Hilfesystems, aktuelle Trends und Bedarfe, die soziale Wohnraumversorgung sowie die medizinische Versorgung.

In den 1990-er Jahren gab es in Karlsruhe – wie in anderen Städten auch – noch Randsiedlungen mit baulich äußerst schwierigen Wohnverhältnissen in einfachsten Immobilien. Daher lag in den Anfangsjahren des Gesamtkonzepts Wohnungslosenhilfe '97 der Schwerpunkt der Berichterstattung unter anderem auf ausgewählten Wohngebieten, die aus sozialer und/oder baulicher Sicht einen Handlungsbedarf aufwiesen. Inzwischen wurden in diesen Gebieten die Häuser entweder saniert oder abgerissen. Die Versorgung am Wohnungsmarkt benachteiligter Personen ist als Herausforderung bestehen geblieben, zumal auf dem Karlsruher Mietwohnungsmarkt im Segment bezahlbaren Wohnraums für Gering- und Normalverdienende in den letzten Jahrzehnten ein immer größer werdender Versorgungs-

engpass entstanden ist, der weiter anhält. Auch der Rückgang des Bestands an Sozialwohnungen in den letzten Jahren hat dazu geführt, dass es für sozioökonomisch benachteiligte Haushalte enorm schwierig ist, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Fehlender Leerstand, Preisentwicklung der Mieten und eine zunehmende Zahl von „Geringverdienenden“, die die Mieten über den sozialhilferechtlichen Grenzen nicht finanzieren können, erschweren die Situation. Die Auswirkungen davon sind deutlich in den Bereichen der Karlsruher Wohnungslosenhilfe zu spüren.

Das grundsätzliche Ziel in der Karlsruher Wohnungsnotfallhilfe – die Versorgung mit Wohnraum für Menschen, die sich nicht am Wohnungsmarkt selbst behaupten können – ist ohne entsprechende organisationale Aufstellung nur schwer zu bewerkstelligen. Steuerung und Strategie sind abhängig von Organisation, die diese erst ermöglichen. Im Feld der Wohnungsnotfallhilfe ist dies die Organisationsform einer Fachstelle, die den Kerngedanken verfolgt, Zuständigkeitszersplitterungen zu überwinden: „Das Fachstellenmodell bietet seit dem Ende der 80er Jahre eine Möglichkeit der Bündelung von Kompetenzen und Ressourcen“, so Gerull (2003, S. 62). Die Empfehlungen für eine Einführung von Fachstellen zur „Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten“ sind in einer Arbeitsgruppe, bestehend aus Kommunen und Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege entstanden (vgl. Deutscher Städtetag (Hrsg.) 1987). Ott stellt fest, dass mit Fachstellen ein sozialpolitischer Beitrag zur Erhaltung von Wohnraum geleistet und damit Wohnungslosigkeit vermieden werden kann (2017, S. 430).

Mit der Devise: „100 % Energie in die Prävention – 100 % Energie in die Wohnraumversorgung“ (Lenz 2017, S. 3) werden die beiden Pole abgebildet, zwischen denen die Gesamtaufgabe „Recht auf Wohnen“ oszilliert und alle Hilfen zu bewerkstelligen sind. Das Ziel der Verhinderung von Wohnungslosigkeit wurde durch den Ausbau der präventiven Maßnahmen in der Fachstelle Wohnungssicherung verfolgt, zum Beispiel durch Mietschuldenübernahme oder Angebot von Ersatzwohnraum. Die Vermittlung in Wohnungen erhält in der Gesamtstrategie besondere Bedeutung. Hierfür sind gute Kooperationen mit freien und öffentlichen Wohnungsgewerben notwendig. Bedeutsame Instrumente bzw. Akteure der Wohnraumversorgung auf dem freien Wohnungsmarkt sind die Wohnraumakquise, die städtische Volkswohnung GmbH, die Wohnungsbaugenossenschaft Familienheim Karlsruhe, die Lotsen aus der Wohnungslosigkeit und freie Träger, die Wohnraum für wohnungslose Menschen zur Verfügung stellen (siehe Kapitel 3). Ohne diese wäre die Zahl der wohnungslosen Menschen in Karlsruhe deutlich höher. Trotz enorm angespanntem Wohnungsmarkt gelingt es somit, wohnungslose Menschen dezentral über das gesamte Stadtgebiet mit Wohnraum zu versorgen. Sie sind zudem wichtige Integrationsfaktoren, denn über die dezentrale Versorgung wird sowohl der Stigmatisierung wohnungsloser Menschen als auch der Segregation von Stadtteilen vorgebeugt (vgl. Heibroch/Lenz 2022a, 2022b).

Das Gesamtkonzept ist zum festen Bestandteil einer kommunalen Sozialpolitik geworden, das überparteilich Anerkennung findet. Dies ist umso wichtiger, da mit einer Entspannung am Wohnungsmarkt in den nächsten Jahren weiterhin nicht zu rechnen ist. Von Seiten der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG W) wurde daher bereits lange Zeit vor Implementierung des Nationalen Aktionsplanes gefordert, dass die Wohnungsnotfallproblematik dauerhaft auf die Agenda der Kommunalpolitik bzw. der kommunalen Sozialpolitik gesetzt wird (vgl. Specht 2017, S. 59ff). Über die regelmäßige Berichterstattung in Sozialausschuss und Gemeinderat der Stadt ist zum einen die Transparenz über die Weiterentwicklung der Hilfen gewährleistet. Zum anderen werden über das Agenda Setting die über den Gemeinderat legitimierten finanziellen Ressourcen – gerade bei steigenden Wohnungslosenzahlen innerhalb der letzten Jahre – akquiriert.

Die im Zwei-Jahres-Rhythmus vorgelegten Sachstandsberichte sind ein Kooperationsprojekt öffentlicher und freier Akteure der Wohnungslosenhilfe. Die Kooperationspartner/-innen des lokalen Bündnisses stellen ihre Arbeit im Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe eigenständig dar. Zudem werden durch die Sozialplanung regelmäßig Befragungen durchgeführt, um Bedürfnisse wohnungsloser Menschen als Expert/-innen in eigener Sache zur Weiterentwicklung des Hilfesystems einzubeziehen und dieses somit partizipativ auszurichten.

Das Karlsruher Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe '97 arbeitet mit folgenden Methoden:

- Kontinuierliche kooperative Strategieentwicklung mit allen Trägern der Wohnungslosenhilfe im lokalen Bündnis,
- begleitende Öffentlichkeitsarbeit,
- regelmäßige Fachtagung im Rahmen der landesweiten Aktionswoche der Liga der Freien Wohlfahrtspflege „Armut bedroht alle“,
- Sozialberichterstattung,
- Partizipation,
- Selbstevaluation.

Zentrale Faktoren des Gesamtkonzepts Wohnungslosenhilfe sind das Ineinandergreifen der Maßnahmen, die Vernetzung der Akteur/-innen und die stetige Weiterentwicklung des Hilfesystems. Als einen wesentlichen Gelingensfaktor für dessen Umsetzung betrachten Lenz/Heibrock den weiter unten beschriebenen Dreiklang aus Sozialer Arbeit, (kommunaler) Sozialpolitik und Sozialplanung.

2.3 Soziale Wohnraumversorgung

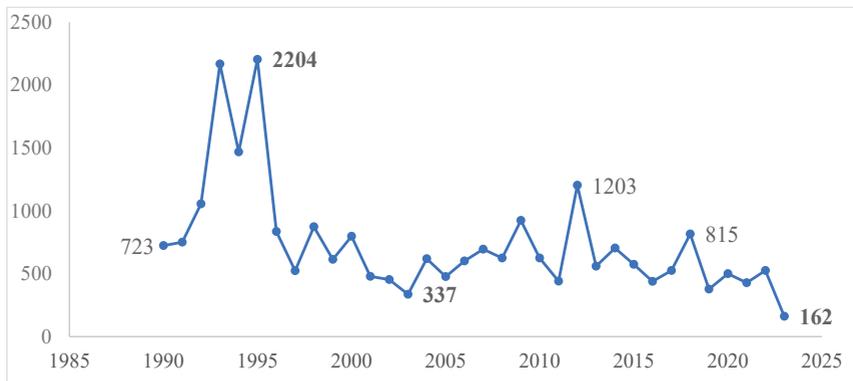
Die Vermittlung von wohnungslosen Menschen in mietvertraglich abgesicherten Wohnraum erhält in der Stadt Karlsruhe seit vielen Jahren eine besondere Bedeutung. Dies ist vor dem Hintergrund eines seit Jahren angespannten Wohnungsmarktes mit geringen Baufertigstellungen von Wohnungen sowie einer seit den 1980-er Jahren kontinuierlich sinkenden Zahl an Sozialmietwohnungen eine besondere Herausforderung.

Wohnen als soziale Frage und die Dringlichkeit der Wohnraumversorgung wohnungsloser Menschen wurden bereits in Band 1 der Karlsruher Schriftenreihe von Bernart/Lenz (2009) aufgegriffen: „Die Autoren des 5. Sachstandsberichts des ‚Wohnungsberichts‘ 99‘ an den Gemeinderat folgern mit Blick auf Sozialwohnungen: ‚Da durch starke Kürzungen der Bundes- und Landesfördermittel sich der rückläufige Trend bei der Erstellung neuer Sozialmietwohnungen auch in den kommenden Jahren voraussichtlich fortsetzen wird und auch die Wohnungen des 1. Förderweges vermehrt aus der Bindung herausfallen, ist davon auszugehen, dass künftig immer weniger Wohnraum für am Wohnungsmarkt benachteiligte Personengruppen zur Verfügung stehen wird‘ (Stadt Karlsruhe (Hrsg.) 1999, S. 16). Diese ‚Prognose‘ wird umso wahrscheinlicher, wenn man sich vor Augen hält, was in Bezug auf die Wohnungsbaustatistik 2001 der Stadt Karlsruhe bereits ausgesagt wurde. So stellte die Stadt Karlsruhe der Öffentlichkeit im Rahmen einer Pressekonferenz die aktuellen Wohnungsbaudaten (Stichtag 31.12. 2001) mit der einleitenden Bemerkung vor: ‚Im Stadtgebiet wird immer weniger gebaut. Der Wohnungsmarkt in der Fächerstadt wird enger. [...] Nach dem Einbruch der Baukonjunktur im Jahr 1999 und dem schlechten Ergebnis im Jahr 2000 zeichnete sich auch für das zurückliegende Jahr

2001 keine Trendwende in der Wohnungsbauentwicklung der Fächerstadt ab. Lediglich 526 Wohnungen wurden im vergangenen Jahr neu erstellt, das bedeutet gegenüber dem schwachen Ergebnis des Jahres 2000 einen Rückgang um nochmals 45,4 %. Damit hat die Zahl der Fertigstellungen ein neues Rekordtief erreicht und ist auf den niedrigsten Stand seit Kriegsende gesunken! (Stadt Karlsruhe (Hrsg.) 2001, S. 1)“ (2009, S. 41).

Bereits zum damaligen Zeitpunkt wurden, wie die Zitate verdeutlichten, zwei Faktoren benannt – die kontinuierliche Abnahme an Sozialwohnungen und die geringen Baufertigstellungen –, die auch aktuell maßgeblich für eine Verknappung des Wohnungsmarktes verantwortlich sind. Für das Jahr 2023 waren in der Stadt Karlsruhe lediglich 162 Baufertigstellungen zu verzeichnen; dies entspricht einem neuen „Rekordtief“ an fertig gestellten Wohnungen wie folgende Abbildung veranschaulicht:

Abb. 1: Baufertigstellungen 1990 – 2023 in Karlsruhe



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) 2024.

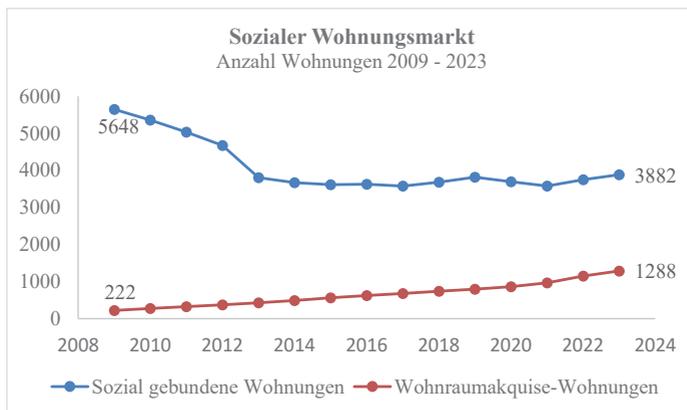
Die Zahl der vom Land geförderten Sozialwohnungen hat zudem von 5648 Wohnungen im Jahr 2009 auf 3882 Wohnungen im Jahr 2023 abgenommen. Im Jahr 2000 gab es noch 10322 Sozialwohnungen!

Anhand der beschriebenen Datenlage wird deutlich, dass die Bedingungen des Wohnungsmarktes aktuell ähnlich sind wie zu dem Zeitpunkt, als die hier vorgelegte Schriftenreihe ins Leben gerufen wurde. Das im Jahr 2009 erhoffte Ende der Wohnungsnot bis 2020 hat sich bekanntermaßen nicht eingestellt. Es ist sogar eine Verschlimmerung der Wohnungsnot eingetreten, weshalb es notwendig ist, sich intensiv mit innovativen Lösungsmöglichkeiten zu befassen wie beispielsweise dem nicht nur bundesweit, sondern auch international beachteten Modell „Wohnraumakquise durch Kooperation“ (vgl. Lenz/Rexhäuser 2009, Heibroch/Lenz 2017 sowie ausführlich in Kapitel 3). Ausgangslage hierfür war die Analyse des lokalen Wohnungsmarktes und die daraus resultierende Feststellung, dass es zu geringe Baufertigstellungen bei zu hoher Wohnungsnachfrage gab. Zusammen mit dem Ergebnis, dass etwa 75% der Wohnungsgebenden privat sind, waren die Rahmenbedingungen für das Akquise-Programm geschaffen.

Entgegen der Etikettierung als „renditeorientierter Miethai“ (vgl. ZEIT 2018) sehen sich solche Modelle dem Ansatz verpflichtet, die privaten Eigentümer/-innen als Partner/-in bei der sozialen Wohnraumversorgung anzusehen und zu gewinnen. Die Karlsruher Erfahrungen wie auch etwa die Münchner Wohnbauprogramme (vgl. Landeshauptstadt München (Hrsg.) 2013) sind Belege dafür, wie soziale Durchmischung „produziert“ werden kann, was zur Prävention und Verhinderung von Segregationstendenzen beiträgt. Das Programm ist hierbei einer kommunal gesteuerten, sozial gerechten Belegungssteuerung verpflichtet. Über die gezielte Wohnungsvergabe an wohnungslose Menschen wird verhindert, dass diese, wie bei vielen konventionellen Belegungssteuerungen (z.B. über einen Wohnberechtigungsschein) immer wieder mit anderen Gruppierungen konkurrieren müssen und dadurch „durch das Raster fallen“.

Wie folgende Grafik zeigt, nehmen die vom Land geförderten sozial gebundenen Wohnungen kontinuierlich ab und die akquirierten Wohnungen im Bestand kontinuierlich zu. Das Programm der Wohnraumakquise trägt also maßgeblich dazu bei, dem Abbau des öffentlich geförderten Sozialwohnungsbestandes mit Hilfe kommunaler Belegungssteuerung entgegenzuwirken und diese zu einem großen Teil zu kompensieren. Würden die Akquisewohnungen statistisch als Sozialwohnungen erfasst werden, hätte die Stadt Karlsruhe im Jahr 2023 anstatt 3882 sogar 5170 sozial gebundene Wohnungen zu verzeichnen.

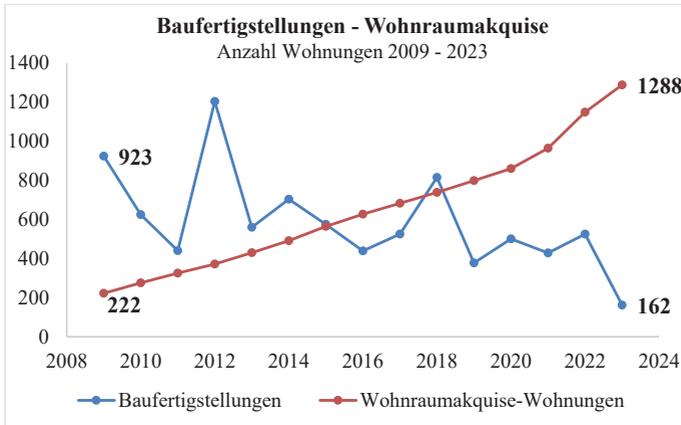
Abb. 2: Sozialwohnungen und Akquisewohnungen 2009 – 2023 in Karlsruhe



Quelle: Stadt Karlsruhe (Hrsg.) 2023.

Der Karlsruher Weg der sozialen Wohnraumversorgung richtet sein Augenmerk aus zeitlichen, finanziellen und ökologischen Aspekten vorwiegend auf Bestandsimmobilien, d.h. auf die konsequente Aktivierung von Wohnungsleerständen. Wie Abbildung 3 zeigt, kompensieren die 1288 akquirierten Leerstandswohnungen ebenfalls die äußerst geringen 162 Baufertigstellungen im Jahr 2023:

Abb. 3: Vergleich Anzahl Baufertigstellungen – Akquisewohnungen 2009 – 2023



Quelle: Statistisches Landesamt (Hrsg.) 2024.

Die Akquise von leerstehenden Wohnungen ist auch vor dem Hintergrund der Wohnsuffizienz in Großstädten geboten und zeitlich schneller zu bewerkstelligen als der bislang nicht ansatzweise umgesetzte Neubau der von der aktuellen Bundesregierung propagierten 400 000 Wohnungen. Eine Umbaukultur, die im Bestand ansetzt, trägt zudem zur Vermeidung von Flächenversiegelung bei. Es bedarf zukünftig innovativer Wege der sozialen Wohnraumversorgung wie zum Beispiel flächensparender Wohnformen (vgl. etwa Fuhrhop 2023, Heibroch/Lenz 2023). Diesbezüglich ist der Umbau einer Klinik als Bestandsimmobilie in ein „Haus Turmbergblick“ mit 100 Wohnungen vorbildliches Beispiel: Die einstigen Operationssäle, Krankenzimmer und Verwaltungsräume wurden zu Wohnungen umgebaut, wodurch insgesamt 100 neue, zu 80% barrierefreie Wohnungen entstanden sind. Für den lokalen Wohnungsmarkt bedeutete dies, dass bei ca. 400 Baufertigstellungen im Jahr 2021 zusätzlich 25% „on top“ ohne weitere Flächenversiegelung hinzugekommen sind.

Entsprechend des Leitbildes der sozialen Durchmischung wurden die Wohnungen nicht nur an wohnungslose Menschen, sondern beispielsweise auch an Beschäftigte oder Auszubildende in Pflegeberufen, vergeben. Die 100 geschaffenen Wohnungen beherbergen über 300 Menschen, die Mieten entsprechen den Angemessenheitsgrenzen bei Sozialleistungsbezug, sind also erschwinglich. Die Stadt hat für zehn Jahre ein Belegrecht erworben, die Mietenden erhalten sofort nach Einzug einen eigenen Mietvertrag.

Abb. 4.: Haus Turmbergblick



Quelle: Stadt Karlsruhe 2024.

2.4 Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit (NAP-W)

Der im April 2024 verabschiedete Nationale Aktionsplan (NAP-W) der Bundesregierung „Gemeinsam für ein Zuhause“ beinhaltet sozial- und wohnungspolitische Maßnahmen zur Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit und legt dabei den Fokus auf die Prävention von Wohnungslosigkeit sowie auf die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum: „Um Wohnungs- und Obdachlosigkeit bis zum Jahr 2030 zu überwinden, ist ein vernetztes und abgestimmtes, gemeinsames Engagement aller beteiligten Institutionen und staatlichen Ebenen in Deutschland nötig, indem die Prävention vor Wohnungslosigkeit deutlich ausgebaut, die Unterstützung für Menschen im Wohnungsnotfall flächendeckend angeboten sowie diskriminierungsfreie Zugänge zu Wohnraum bereitgestellt werden. Insbesondere die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum muss dabei im Zentrum der gemeinsamen Bemühungen stehen“ (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) 2024, S. 5). Mit der Spanne von der Prävention bis zur Wohnraumversorgung ist ein Aufgabenspektrum skizziert, wie sie gebündelt und wie bereits beschrieben, durch eine Fachstelle geleistet werden kann.

Im NAP-W wird anhand der Analyse der Rahmenbedingungen und der Herausforderungen die Heterogenität der Lebenslage „wohnunglos“ deutlich; dieses mithilfe von Statistikdaten wie etwa Umfang und Dauer der Wohnungslosigkeit, Alter, Geschlecht und Nationalität. Damit zusammenhängend werden die unterschiedlichen Bedürfnisse und Bedarfe wohnungsloser Menschen wie Gesundheitsversorgung oder digitale Teilhabe, aber auch Standards bei der ordnungsrechtlichen Unterbringung sichtbar. Diesbezüglich bedarf es eines differenzierten Hilfesystems, wie dies beispielsweise im Gesamtkonzept Wohnungslosen-

hilfe repräsentiert ist. Dort sind neben den bereits beschriebenen Maßnahmen und Leistungen auch die Schuldner/-innenberatung sowie tagesstrukturierende Angebote zur Verwirklichung sozialer Teilhabe verankert.

Die im NAP-W beschriebenen inhaltlichen Leitlinien zur Überwindung der Wohnungslosigkeit fokussieren auf Wohnraumbeschaffung, Prävention und ordnungsrechtliche Unterbringung. In Bezug auf Wohnraumbeschaffung und -akquise wird u.a. der Housing First-Ansatz empfohlen (vgl. etwa BAG W (Hrsg.) 2017, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.) 2020, 2022) sowie die Literatur des sich entwickelnden Feldes der Wohnforschung (vgl. etwa Lenz 2022).

Prävention bedeutet in der Praxis, unter großem Zeitdruck zu handeln, da andernfalls Wohnungsverlust und Wohnungslosigkeit drohen. Kündigungen und Zwangsräumungen gilt es möglichst zu verhindern. Maßnahmen und Intervention zum Wohnungserhalt können vor allem dazu beitragen, Wohnungsverluste zu vermeiden, darunter fallen Maßnahmen zur Mietschuldenübernahme, aber auch Maßnahmen über § 67 SGB XII zur Nachsorge und Prävention. Nur mit einer präventiven Ausrichtung und mithilfe einer Gesamtstrategie kann Wohnungsnotfällen wirksam begegnet werden. Diese Gesamtstrategie erfordert abgestimmte Prozesse und Verfahren sowie Vernetzung und Kooperationen u.a. mit Amtsgericht, Genossenschaften, Wohnungsgesellschaften, Wohnungsgebern, Träger der freien Wohlfahrtspflege etc.

Zur Umsetzung der formulierten Leitlinien, der Maßnahmen sowie der Jahresziele des NAP-W werden drei Facharbeitsgruppen eingerichtet, die auf der Basis von Workshops, Arbeitsgruppen oder Fachveranstaltungen Expertisen und Empfehlungen erarbeiten:

1. Facharbeitsgruppe Prävention von Wohnungs- und Obdachlosigkeit,
2. Facharbeitsgruppe Wohnraumversorgung sowie
3. Facharbeitsgruppe Hilfen, Hilfesysteme und Notversorgung.

Zudem ist eine breite Öffentlichkeitsarbeit, u.a. in Form von Jahreskongressen, vorgesehen, und es werden „übergreifende Gelegenheiten des gegenseitigen Lernens und der Innovation geschaffen“ (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (Hrsg.) 2024, S. 23). Vorliegender Band versteht sich als kommunaler Beitrag zur Umsetzung des Nationalen Aktionsplans so wie umgekehrt die beschriebenen Maßnahmen u.a. der Bundesländer wiederum wichtige Impulse setzen: „Viele Ansätze haben sich lokal bereits bewährt, es bedarf jedoch einer räumlichen Verbreitung dieser erfolgreichen Ansätze. Weitere gute Ideen müssen fortlaufend entwickelt und erprobt werden“ (a.a.O., S. 18). Dies gilt beispielsweise für die Akquise leerstehender Wohnungen zur sozialen Wohnraumversorgung, die nur von einem Bundesland, nämlich Nordrhein-Westfalen, systematisch und sehr erfolgreich flächendeckend verfolgt wird über die Landesstrategie „Endlich ein Zuhause“ (vgl. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (Hrsg.) 2019), aber auch für umfassende aktuelle Konzepte wie beispielsweise das Kölner Konzept zur Bekämpfung von Wohnungslosigkeit (vgl. Stadt Köln (Hrsg.) 2024) oder die Thüringer Strategie gegen Wohnungslosigkeit (vgl. Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie Thüringen (Hrsg.) 2024).

Die Besonderheit bei der Umsetzung des NAP-W besteht im Zusammenspiel von Bund, Land und Kommune: „Die große gesellschaftliche Querschnittsaufgabe der Überwindung von Wohnungs- und Obdachlosigkeit kann der Bund auch aufgrund der föderalen Zuständigkeiten nicht allein bewältigen. Die konkrete Verbesserung der Prävention und die Vermittlung von wohnungslosen Personen in Wohnraum geschehen in den Kommunen in eigener Hoheit. Der Bund und die Länder gestalten und verbessern die Rahmenbedingungen und Strukturen, damit die