

Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung von Maßnahmen zum Wohn- raumerhalt in den Kommunen

Die Empfehlungen (DV 30/19) wurden am 16. September 2020 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.



Deutscher Verein

für öffentliche und
private Fürsorge e.V.

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Wohnungsnotfallprävention: der Wohnraumerhalt	4
2.1 Komplexe Problemlagen als Auslöser für drohende Wohnungsverluste	4
2.2 Vom gefährdeten Wohnraum zum Wohnungsverlust	5
3. Mögliche Instrumente und Maßnahmen bei drohendem Wohnungsverlust und zum Wohnungserhalt	5
3.1 Handlungsmöglichkeiten zur Intervention auf Fallebene	6
Erste Phase: Vor- oder außergerichtliche Phase	7
Zweite Phase: Gerichtliche Phase	12
Dritte Phase: Vollstreckungsphase	14
3.2 Handlungsmöglichkeiten zur Intervention auf struktureller Ebene	15
3.2.1 Informationen und Zugänge	16
3.2.2 Kooperation	17
3.2.3 Instrumente zur Wohnraumakquise	18
3.2.4 Sicherung kommunalen Wohnraumbestands und bezahlbarer Mieten	18
3.2.5 Monitoring und Planung	19
4. Fachstellen als ein Beispiel für die Umsetzung auf der Fallebene und der strukturellen Ebene	19
5. Allgemeine Hinweise zur Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) im Rahmen der Prävention	20
6. Weiterführender Handlungsbedarf	21
7. Hinweise zur Wohnungsnotfallprävention in der besonderen Situation der COVID19-Pandemie	21
A) Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht: Artikel 240 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (BGBEG): Vertragsrechtliche Regelungen aus Anlass der COVID-19-Pandemie)	22
B) Neu- oder Verlängerungsanträge bei den Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII	23

1. Einleitung

Wohnen ist ein elementares Grundbedürfnis. Daher sollte jeder Mensch in Deutschland das Menschenrecht auf angemessenen Wohnraum einlösen können.¹ Bundesweit ist ein Anstieg von Wohnungsnotfällen und Obdachlosigkeit festzustellen. Der Begriff des „Wohnungsnotfalls“ beschreibt eine Lebenslage, in welcher Personen bzw. Haushalte von einem Wohnungsbedarf mit hoher Dringlichkeit betroffen sind.² Im Handlungsfeld der Prävention besteht dieser Notfall in der akuten Gefahr des Wohnungsverlustes, der – meist unter hohem Zeitdruck – verhindert werden soll, weil andernfalls Wohnungslosigkeit einträte.

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt ist in Deutschland von regional deutlich unterschiedlichen Entwicklungen geprägt. Zumindest in den großen Großstädten und in Ballungsgebieten sind die Wohnkosten in den letzten 5 bis 10 Jahren deutlich gestiegen, während die Einkommen nicht überall und nicht in allen Einkommensgruppen in gleichem Maße gestiegen sind. Vor diesem Hintergrund und den erheblichen Herausforderungen, Menschen unter diesen Bedingungen nach dem Verlust der Wohnung in mietvertraglichen Wohnraum zu (re-)integrieren, hat die Prävention als Handlungsfeld der Wohnungsnotfallhilfe deutlich an Bedeutung gewonnen. Um Wohnungsnotfälle und insbesondere Wohnungslosigkeit³ zu vermeiden, müssen öffentliche Akteurinnen und Akteure sowie die Freie Wohlfahrtspflege die vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten nutzen, die notwendigen Ressourcen dafür bereitstellen und ausschöpfen. Weitere Beteiligte, wie z.B. die Wohnungswirtschaft oder die Betroffenenverbände, sind in diesen Prozess einzubeziehen. Ziel ist es, dass Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind, weiterhin selbstbestimmt wohnen können.

Bereits im Jahr 2013 hat der Deutsche Verein „Empfehlungen zur Kooperation von Kommunen und freien Trägern zur Prävention von Wohnungsnotfällen“ formuliert.⁴ Diese Empfehlungen, die einen Schwerpunkt auf die Stärkung der Kooperation der verantwortlichen Akteurinnen und Akteure legten, werden durch die vorliegenden Präventionsempfehlungen mit der neuen Schwerpunktsetzung auf Maßnahmen und Interventionen zum Wohnraumerhalt ergänzt. Damit sind in den vorliegenden Empfehlungen konkrete Fallkonstellationen angesprochen, in denen Menschen von Wohnungslosigkeit bedroht sind.

Der Deutsche Verein adressiert mit diesen Empfehlungen zwei Ebenen der Wohnungsnotfallhilfe: Zum einen werden Empfehlungen ausgesprochen, die der Intervention auf der Fallebene dienen, zum anderen solche, die zur Intervention auf der strukturellen Ebene beitragen. Die Empfehlungen richten sich an die verant-

Ihr Ansprechpartner
im Deutschen Verein:
Dr. Sascha Facius.

1 Artikel 25 der Menschenrechtskonvention sowie Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.

2 Nach der Definition des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ sind Wohnungsnotfälle Haushalte und Personen mit einem Wohnungsbedarf von hoher Dringlichkeit, die aufgrund von besonderen Zugangsproblemen (finanzieller und/oder nicht-finanzieller Art) zum Wohnungsmarkt der besonderen institutionellen Unterstützung zur Erlangung und zum Erhalt von angemessenem Wohnraum bedürfen (Wohnungsnotfall – Definition des Forschungsverbundes (<https://www.land.nrw/de/pressemitteilung/weitere-definitionen>)).

3 Als Wohnungslos gilt, wer über keine mietvertraglich abgesicherte Wohnung oder über selbst genutztes Wohneigentum verfügt.

4 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern, NDV 2013, 490–500.

wortlichen Akteurinnen und Akteure in Bund, Ländern und Kommunen einschließlich der Träger der Freien Wohlfahrtspflege sowie die Wohnungswirtschaft.

2. Wohnungsnotfallprävention: der Wohnraumerhalt

Die Verschärfung der Wohnungskrise wird u.a. dadurch deutlich, dass unterschiedliche Bevölkerungsgruppen (Familien, Seniorinnen und Senioren, Alleinstehende mit niedrigem Einkommen, Allein- und Getrennterziehende, Zuwandererinnen und Zuwanderer) und nicht nur die besonders marginalisierten Bevölkerungsgruppen von Wohnungslosigkeit betroffen sind und in den Wohnungsnotfallhilfen Rat suchen.

Ein Wohnungsnotfall entsteht zumeist aus einer Gemengelage von Problemen und kann in der Verkettung ungünstiger Bedingungen im schlimmsten Fall in einen tatsächlichen Wohnungsverlust münden. Gleichzeitig kann diese Situation der Beginn einer Abwärtsspirale sein. Denn auf angespannten Wohnungsmärkten haben betroffene Menschen kaum eine Chance, sich mit Alternativwohnraum zu versorgen. Dadurch ist das Risiko des Verbleibs im Hilfesystem deutlich erhöht und es kann zu unnötigen Verweildauern sowie einer Verfestigung des Wohnungsnotfalls kommen.

Aus haushaltspolitischer Sicht ist für die Kommunen die Unterbringung von wohnungslosen Menschen erheblich kostenaufwendiger als die vorbeugende Wohnraumsicherung.⁵ Je früher Hilfe organisiert wird, desto geringer sind die persönlichen und finanziellen Folgekosten für die Betroffenen und die Kommune bzw. die öffentlichen Leistungsträger.⁶

Maßnahmen zum Wohnraumerhalt können vor allem dazu beitragen, Wohnungsverluste zu vermeiden. Die Vermeidung der weiteren Eskalation eines Wohnungsnotfalls durch rechtzeitige und gezielte Interventionen zur Sicherung des Wohnraums ist nach Auffassung des Deutschen Vereins eine geeignete Strategie, die mit dazu beiträgt, einer möglichen weiteren Verschärfung einer Wohnungskrise nachhaltig zu begegnen.⁷

2.1 Komplexe Problemlagen als Auslöser für drohende Wohnungsverluste

Hinter Wohnungsnotfällen stehen in aller Regel komplexe und miteinander verwobene Probleme mit im Einzelfall sehr unterschiedlichen Ursachen. Meist wirken fehlende materielle Ressourcen, ungünstige persönliche Rahmenbedingun-

5 Zu dieser Erkenntnis kommt bereits der Deutsche Städtetag 1987, vgl. Ruder/Bätge: Obdachlosigkeit – Sozial- und ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung: Praxishandbuch, 2018, S. 228. Weitere Hinweise zur Kosteneffizienz der Wohnungsnotfallprävention finden sich u.a. im „Gesamtkonzept Wohnungslosenhilfe „97, Zehnter Sachstandbericht 2017“ der Stadt Karlsruhe (S. 34), in: „Wohnungsnot: Prävention ist der Schlüssel“, Fachverband Evangelische Wohnungsnotfallhilfe und Straffälligenhilfe in Bayern, 2015, S. 5, in: Thomas Ballweg, Robert Lehmann und Claudia Eisele: Soziale Arbeit macht sich bezahlt: Der Social Return on Investment einer stationären Einrichtung der Wohnungslosenhilfe, in: wohnungslos 04/2020, S. 132 ff. sowie in dem Bericht „Prävention von Wohnungsnotfällen in den 16 großen Großstädten – Bericht für das Jahr 2016 der Benchmarking der 16 großen Großstädte der Bundesrepublik Deutschland.“

6 Vgl. § 12 SGB I.

7 Dies gilt hinsichtlich von Wohnungsnotfällen, nicht allerdings hinsichtlich einer Wohnkostenüberbelastung.

gen und der strukturelle Kontext problemverstärkend zusammen. Nach aktuellen empirischen Erkenntnissen sind Mietschulden in 85 % der Fälle der Anlass eines drohenden Wohnungsverlusts. In der Fachliteratur werden als weitere auslösende Momente auf der individuellen Seite vor allem kritische Lebensereignisse wie Trennung, Arbeitslosigkeit, Sucht, Krankheit oder die Unkenntnis über Hilfeangebote genannt.⁸ Strukturelle Faktoren, wie zum Beispiel ein nicht ausreichendes Angebot an kleinen oder sehr großen bezahlbaren Wohnungen auf dem Wohnungsmarkt und die daraus resultierenden Versorgungsengpässe, begünstigen nicht nur in den Großstädten die Entstehung und den Verlauf ungesicherter Wohnverhältnisse, sondern sie führen auch dazu, dass Risiken zunehmen.

Besondere Risiken tragen Menschen bzw. Haushalte, die ohnehin prekäre Lebenslagen zu bewältigen haben, z. B. die Bezieherinnen und Bezieher von Niedrigeinkommen und staatlichen Transferleistungen, Bezieherinnen und Bezieher von Lohnersatzleistungen, Alleinerziehende mit einem kleinen Familieneinkommen, Alleinstehende ohne familiäre Unterstützung, Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder Menschen, die ohne Unterstützung vor einem neuen Lebensabschnitt stehen – nach der Zuwanderung, nach einer Haftentlassung oder nach dem Tod des Partners oder der Partnerin.

2.2 Vom gefährdeten Wohnraum zum Wohnungsverlust

In den meisten Fällen, die mit einem Wohnungsverlust enden, spitzt sich eine Wohnkrise schrittweise zu: Es kommt zu kleineren oder schwereren Vertragsverletzungen. Bevor sie rechtliche Schritte ergreifen, dringen Vermieterinnen und Vermieter in dieser „außergerichtlichen Phase“ (I) zunächst auf die Einhaltung des Mietvertrages. Werden die Probleme behoben, kann das Mietverhältnis fortgesetzt werden. Schwerere Vertragsstörungen, insbesondere (kumulierende) Mietrückstände in Höhe von zwei Monatsmieten, können Vermieterinnen oder Vermieter zur fristlosen Kündigung berechtigen. Mit der Einreichung einer Räumungsklage beginnt die „gerichtliche Phase“ (II), wenn der gekündigte Haushalt die Wohnung nicht freiwillig verlässt. Sollten Interventionen jetzt ausbleiben oder scheitern, droht im Anschluss die „Vollstreckungsphase“ (III), in der das Räumungsurteil gefällt und vollzogen wird.⁹ Jedoch gilt es festzuhalten, dass ein linearer Verlauf der einzelnen Phasen nicht gegeben sein muss und im Einzelfall unterschiedlichste Konstellationen entstehen können.

3. Mögliche Instrumente und Maßnahmen bei drohendem Wohnungsverlust und zum Wohnungserhalt

Die wichtigsten Ziele der Maßnahmen und Instrumente zum Wohnraumerhalt sind:

- Verhindern von Wohnraumverlust durch Kündigung des Vermieters/der Vermieterin, einer Räumungsklage, einer Zwangsräumung oder aus sonstigen

⁸ Vgl. Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung (GISS): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung GISS, 2019, S. 149.

⁹ Vgl. z.B.: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Hrsg.): Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesystem und lebenslagenbezogener Hilfeansätze. 1. Auflage, 2017, S. 185.

zwingenden Gründen¹⁰ durch möglichst frühzeitige Intervention und präventive Maßnahmen zum Wohnraumerhalt.

- Nachhaltige Vermeidung einer weiteren Verschärfung des Wohnungsnotfalls.
- Realisierung passgenauer Beratungs- und Unterstützungsangebote unter Berücksichtigung unterschiedlicher Problem- und Bedarfslagen sowie unterschiedlicher Zielgruppen.

Für eine gelingende kommunale Prävention von Wohnungsnotfällen sind zwei Ebenen wesentlich: Auf der Fallebene kann mit dem rechtzeitigen Einsatz von geeigneten Maßnahmen der Wohnraum erhalten werden. Auf der strukturellen Ebene muss Prävention in die lokalen (Gesamt-)Hilfesysteme eingebettet sein, um nachhaltig wirken zu können. Beide Ebenen bedingen einander. Daher empfiehlt der Deutsche Verein, auf beiden Ebenen die Weiterentwicklung der Wohnungsnotfallhilfe und -prävention voranzutreiben.

3.1 Handlungsmöglichkeiten zur Intervention auf Fallebene

Wie bei allen präventiven Maßnahmen gilt: Je früher die Hilfen einsetzen, desto größer sind die Erfolgsaussichten. Daher sind das Bekanntwerden eines Wohnungsnotfalls und der daraus resultierende Kontakt der verantwortlichen Stelle(n) mit den Betroffenen der erste Moment zur Wohnraumsicherung.¹¹ Dabei fokussiert sich die Form der Unterstützung zu diesem frühen Zeitpunkt oft auf Beratung und persönliche Unterstützung, u.a. mit dem Ziel der Stärkung der eigenen Selbsthilfekräfte der Betroffenen. Konkret heißt das z.B. Informationen sammeln und sortieren, über mögliche Hilfeangebote informieren und ggf. mit diesen in Kontakt treten.

Bedingt durch die beschriebene Komplexität der Fälle gilt es als Nächstes zu prüfen, inwiefern im jeweiligen Einzelfall eine Gefährdung der Wohnung vorliegt. Für die fachgerechte Überprüfung ist eine Sozialanamnese bei den Beratungen und Hilfeformen notwendig (Clearing). Diese identifiziert unter anderem Aspekte in der Fallkonstellation und Lebenssituationen, aus denen Vulnerabilitäten entstehen können.¹² Des Weiteren können durch den Erstkontakt zu der betroffenen Person auch Sofortmaßnahmen eingeleitet werden, wie zum Beispiel Vermittlung zwischen Vermieterin bzw. Vermieter und Mieterin bzw. Mieter oder die Vermittlung in entsprechende Hilfen. In der Beratung werden weitere mögliche Maßnahmen besprochen und eventuell vorbereitet, so zum Beispiel die Klärung möglicher Leistungsansprüche und die Beantragung von Leistungen durch die Mieterin/den Mieter.

10 Z. B. aufgrund von eskalierten sozialen Konflikten, Gewalt geprägten Lebensumständen, Inhaftierung, längerem stationären Aufenthalt oder wegen Abbruch des Hauses.

11 Zu solchen Stellen zählen z.B. die Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit, die Jobcenter, die Freien Träger der Hilfen im Wohnungsnotfall, die Vermieter sowie die Sozialämter (vgl. z.B.: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Hrsg.): Handbuch der Hilfen in Wohnungsnotfällen. Entwicklung lokaler Hilfesystem und lebenslagenbezogener Hilfeansätze, 1. Aufl., 2017, S. 176 ff.

12 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern, NDV 2013, 490–500.

Generell gilt: Unmittelbar aus der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) resultierende Betroffenenrechte und Informationspflichten sind in jeder der beschriebenen Phasen einzuhalten.¹³

Ferner muss sichergestellt sein, dass alle verantwortlichen Akteurinnen und Akteure der Wohnungsnotfallhilfe die gesetzlichen Grundlagen und die aktuelle Rechtsprechung kennen.¹⁴ Da oft viele Faktoren ausschlaggebend für die Entstehung eines Wohnungsnotfalls sind, finden sich die wichtigsten anzuwendenden Rechtsnormen in unterschiedlichen Gesetzbüchern. Eine sichere und routinierte Navigation durch die einzelnen Normen seitens der Akteurinnen und Akteure der Wohnungsnotfallhilfe ist also unabdingbar. Im Folgenden werden chronologisch am Fall Empfehlungen zu den Möglichkeiten der Intervention formuliert.

Erste Phase: Vor- oder außergerichtliche Phase

Wohnungsnotfälle verlaufen häufig in Phasen. In der ersten Phase treten erste Vertragsstörungen im Mietverhältnis auf.¹⁵ Diese sind im Einzelfall zu prüfen. Von besonderer Bedeutung ist dabei, die gesamte Problematik zu erfassen und ein vollständiges Bild der Situation zu erhalten. In Abhängigkeit der jeweiligen Ursachen empfehlen sich unterschiedliche Maßnahmen, wobei die zentralen Interventionen die „Beratung und persönliche Unterstützung“ sowie die „Übernahme von Mietschulden“ durch einen Sozialleistungsträger darstellen. Letzteres sieht die Sozialgesetzgebung im Rahmen der Hilfen zur Sicherung der Unterkunft nach § 22 Abs. 8 SGB II sowie § 36 Abs. 1 SGB XII vor. Ergänzend sind unterstützende Maßnahmen zur Wohnraumsicherung nach §§ 67 ff. SGB XII i.V.m. § 4 Abs. 2 der DVO zu § 69 SGB XII grundsätzlich möglich.

Die größte Bedeutung kommt in der Regel den Interventionen im Rahmen der Beratung und persönlichen Unterstützung nach §§ 67 ff. SGB XII zu. Diese Hilfen umfassen alle Maßnahmen, die notwendig sind, um die besonderen Schwierigkeiten abzuwenden, zu beseitigen, zu mildern oder ihre Verschlimmerung zu verhindern. Hierzu gehören u.a. Hilfen zur Bewältigung des Alltagslebens oder Hilfen zur Erhaltung und Beschaffung einer (Ersatz-) Wohnung, die Kontaktaufnahme mit der Schuldner- oder Suchtberatung, Mediation möglicher Konflikte zwischen dem betroffenen Haushalt und z.B. der Vermieterin bzw. dem Vermieter, der Nachbarschaft oder Ämtern, psychosoziale Betreuung sowie Vermittlung in weiterführende soziale Dienste.

13 Erstgenannte sehen das Auskunftsrecht (Art. 15), das Recht auf Berichtigung (Art. 16), das Recht auf Löschung („Vergessenwerden“) (Art. 17) sowie das Recht auf Einschränkung der Verarbeitung (Art. 18), das Widerspruchsrecht (Art 21) und das Recht auf Datenportabilität (Art. 20) vor. Die Informationspflichten der Verantwortlichen gegenüber der betroffenen Person sind in den § 13 und § 14 DS-GVO geregelt.

14 Zu den relevanten gesetzlichen Grundlagen gehören u.a. die Bedarfe für Unterkunft und Heizung (a§ 22 Abs. 8 SGB II), sonstige Hilfen zur Sicherung der Unterkunft (§ 36 Abs. 1 SGB XII sowie Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gem. §§ 67 ff. SGB XII.

15 In den meisten Fällen sind dies Mietschulden ausgelöst durch unregelmäßige Mietzahlungen bzw. Zahlungsverzögerungen. Aber auch Probleme mit der Nachbarschaft, der Vermieterin bzw. dem Vermieter oder Anzeichen der Verwahrlosung der Wohnung können genannt werden.

Instrumente zur Übernahme der Mietschulden

a) § 22 Abs. 8 SGB II: Bedarfe für Unterkunft und Heizung

Gemäß § 22 Abs. 8 SGB II „können auch Schulden übernommen werden, soweit dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist“, sofern laufend Arbeitslosengeld II für den Bedarf für Unterkunft und Heizung geleistet wird. Ausreichend ist bereits ein Anspruch auf SGB II-Leistungen für Unterkunft oder Heizung; über den Leistungsanspruch muss noch nicht positiv entschieden sein.¹⁶ Während § 22 Abs. 8 Satz 1 SGB II als „Kann-Regelung“ ausgestaltet ist und damit ein weiteres Ermessen einräumt, ist Satz 2 eine „Soll-Bestimmung“, welche bei sonst nicht zu verhinderndem Verlust des Wohnraums anzuwenden ist. Der Ermessensspielraum ist hier deutlich eingeschränkt. Das Ermessen ist bei sonst drohender Wohnungslosigkeit regelmäßig auf null reduziert.¹⁷

Gemäß § 22 Abs. 8 Satz 4 SGB II sollen Geldleistungen als Darlehen erbracht werden. Die Darlehensgewährung stellt somit den Regelfall dar. Eine Leistung für Mietschulden ist nur in einem atypischen Fall – z. B., wenn die Verwaltung durch ihr fehlerhaftes Verhalten wesentlich an der Entstehung der Mietschulden mitgewirkt hat – vom Grundsicherungsträger als Beihilfe zu übernehmen.¹⁸ Nach gegenwärtiger Rechtslage löst die Gewährung eines Darlehens zwingend die Rechtsfolge des § 42 a Abs. 2 Satz 1 SGB II aus, wonach das Darlehen ab dem Monat der auf die Auszahlung folgt, mit 10 % der maßgeblichen Regelbedarfsstufe mit den Leistungen zum Lebensunterhalt aufzurechnen ist.¹⁹

Zahlungsrückstände, die bereits vor der Beantragung von Grundsicherungsleistungen bestanden sowie Mietrückstände, die trotz korrekter Bewilligung von Leistungen für Unterkunft und Heizung entstehen, indem die Miete ganz oder teilweise nicht gezahlt oder von der zuständigen Stelle an die Vermieterin bzw. den Vermieter nicht in voller Höhe direkt gezahlt wird, stellen Schulden im Sinne der Bestimmungen des § 22 Abs. 8 SGB II dar.²⁰

b) § 36 Abs. 1 SGB XII: Sonstige Hilfen zur Sicherung der Unterkunft

Können die Schulden nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, insbesondere aus Einkommen und Vermögen, beglichen werden und ist deren Übernahme zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt, können Hilfen zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage nach § 36 Abs. 1 SGB XII gewährt werden. Die Leistungsberechtigung setzt Hilfebedürftigkeit voraus. Der Hilfesuchende muss

16 Berlit, in: SGB II, Lehr- und Praxiskommentar, 6. Auflage, § 22, Rdnr. 242.

17 Vgl.: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Übernahme von Mietschulden und Energiekostenrückständen im SGB II und SGB XII, NDV 2015, 149–153 (Teil 1) und NDV 2015, 210–217.

18 Vgl. hierzu das Urteil des Bundessozialgerichts vom 18. November 2014 – B 4 AS 3/14 R.

19 In seinem Urteil vom 28. November 2018 – B 14 AS 31/17 R – hat das Bundessozialgericht bei der vergleichbaren Frage der Aufrechnung einer Mietkaution entschieden, dass der gesetzlich geregelten Aufrechnung zur Tilgung von Mietkautionsdarlehen durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken wegen des Grundrechts auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht entgegen stehen.

20 Vgl. „Fachliche Hinweise zu den kommunalen Leistungen nach § 22 SGB II“ des Jobcenters im Landkreis Celle: https://www.jobcenter-ge.de/Jobcenter/Celle/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Weisungen_LK_22.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (28. April 2020).

jedoch nicht aktuell im laufenden Leistungsbezug stehen bzw. einen Anspruch auf laufende Leistungen haben.

Grundsätzlich haben Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, die dem Leistungsausschluss nach § 23 SGB XII unterliegen, keinen Anspruch auf Leistungen zur Sicherstellung der Unterkunft. Im Einzelfall und unter Berücksichtigung besonderer Umstände kommt jedoch eine temporäre Leistungsgewährung in Betracht. Darüber hinaus können erwerbsfähigen Personen und ihren Angehörigen sonstige Hilfen zur Sicherung der Unterkunft gewährt werden, auch dann, wenn sie dem Grunde nach leistungsberechtigt, aber aufgrund von Einkommen oder Vermögen nicht hilfebedürftig im Sinne des § 9 SGB II sind (vgl. § 21 Satz 2 SGB XII). Ähnlich wie bei § 22 Abs. 8 SGB II ist auch hier die „Kann-Bestimmung“ von der „Soll-Bestimmung“ fachlich zu differenzieren.

Anders als in der Bestimmung des § 22 Abs. 8 Satz 4 SGB II, wonach die Übernahme von Mietrückständen regelmäßig im Wege des Darlehens und nur ausnahmsweise als Beihilfe gewährt werden kann, können Mietrückstände gemäß § 36 Abs. 1 Satz 3 SGB XII sowohl als Beihilfe als auch als Darlehen übernommen werden.²¹ Dem Träger der Sozialhilfe ist hier von vornherein ein Auswahlermessen eröffnet. In Wohnungsnotfällen, in denen laufende Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel SGB XII bzw. der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel SGB XII bezogen werden, kommt regelmäßig eine Beihilfe in Betracht. Dies insbesondere dann, wenn sich die wirtschaftliche Situation der Leistungsberechtigten in der überwiegenden Zahl der Fälle perspektivisch nicht mehr verändert. Auch gibt es im SGB XII eine dem § 42a Abs. 2 Satz 1 SGB II vergleichbare Aufrechnungsregelung nicht. Die Vorschrift des § 42a Abs. 2 Satz 1 SGB II ist im SGB XII nicht anwendbar. Eine Aufrechnung mit laufenden Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt/der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung scheidet aus.

Eine Darlehensgewährung gemäß § 36 Abs. 1 Satz 3 SGB XII kann in Wohnungsnotfällen, in denen Mietrückstände gemäß § 36 Abs. 1 Satz 1 und 2 SGB XII in Verbindung mit § 21 Satz 2 SGB XII übernommen werden, in Betracht kommen, wenn zur Tilgung des Darlehens ausreichend Erwerbseinkommen vorhanden ist. Die Pfändungsfreigrenzen sind dabei zu beachten. Ebenso kann eine Darlehensgewährung in Frage kommen, wenn Leistungen der Sozialhilfe gemäß § 91 SGB XII als Darlehen erbracht werden.

Von der Regelung des § 36 Abs. 1 SGB XII können erwerbsfähige Personen, die aus anderen Gründen (z.B. Sanktionierung)²² aktuell keine Leistungen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II erhalten, nicht profitieren. In derartigen Fällen hat der Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende über Mietschulden auf der Grundlage des § 22 Abs. 8 SGB II zu entscheiden.²³

21 Ausführlich hierzu: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Übernahme von Mietschulden und Energiekostenrückständen im SGB II und SGB XII, in: NDV 2015, 149–153 (Teil 1) und NDV 2015, 210–217.

22 Mietschulden die als Folge von Sanktionen gemäß §§ 31 ff. SGB II entstanden sind, können nach § 22 Abs. 8 SGB II übernommen werden (vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, juris, Rdnr. 203).

23 Vgl. hierzu BVerfG, Urteil vom 5. November 2019 – 1 BvL 7/16 –, juris, Rdnr. 203.

c) *Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII*²⁴

Auch die Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII sehen mit den Formulierungen „abwenden“, „beseitigen“, „mildern“ und „Verschlimmerung verhüten“ (§ 68 SGB XII) Maßnahmen zur Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung vor.²⁵ Dies gilt jedoch nur soweit, wie ein entsprechender Bedarf nicht durch andere Leistungen des SGB XII gedeckt wird (sog. interner Nachrang). Neben Aspekten der Beratung und persönlichen Unterstützung werden dabei in § 4 Abs. 2 der Verordnung zur Durchführung der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (DVO) zu § 69 SGB XII „auch sonstige Leistungen zur Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung nach dem Dritten Kapitel SGB XII“ genannt. Es handelt sich hierbei um eine sogenannte Rechtsgrundverweisung. Diese beinhaltet auch die Möglichkeit der Mietschuldenübernahme auf der Grundlage der Bestimmungen des § 36 SGB XII.²⁶ Auch zu jedem späteren Zeitpunkt des Wohnungsnotfalls können die Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII bei entsprechender Leistungsberechtigung eingesetzt werden. Wie in allen Hilfen des SGB XII, gelten auch bei den Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII die Bestimmungen des § 15 SGB XII. Gemäß Abs. 1 soll die Sozialhilfe vorbeugend geleistet werden, wenn dadurch eine drohende Notlage ganz oder teilweise abgewendet werden kann. Absatz 2 bestimmt, dass die Sozialhilfe auch nach Beseitigung einer Notlage geleistet werden soll, wenn dies geboten ist, um die Wirksamkeit der zuvor erbrachten Leistung zu sichern.

Die Anwendung dieser Bestimmung bedeutet in der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII im Sinne von „Abwenden“, dass die Hilfe bereits vor Eintritt eines möglichen Wohnraumverlustes gewährt werden kann, um die Leistungsberechtigten bei der Sicherung ihrer Wohnung zu unterstützen. Ebenso kann nach erfolgter Sicherung des Wohnraums durch Übernahme von Mietschulden eine weitere Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII erforderlich sein, um die Leistungsberechtigten dabei zu unterstützen, ihren Wohnraum langfristig zu sichern, mithin nicht wieder in eine Wohnungsnotfallproblematik zu geraten. Denn gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 der DVO zu § 69 SGB XII soll die im Rahmen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII zu erbringende Beratung und persönliche Unterstützung auch erforderliche Hilfestellungen bei der Inanspruchnahme in Betracht kommender Sozialleistungen, bei der Inanspruchnahme von Schuldnerberatung oder bei der Erledigung von Angelegenheiten mit Behörden und Gerichten umfassen. Dies umfasst ggf. auch die Unterstützung bei der Realisierung von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

24 Ausführliche Empfehlungen zur Anwendung der Hilfe nach § 67 siehe „Leistungsberechtigte in besonderen sozialen Schwierigkeiten bedarfsdeckend unterstützen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Anwendung der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII“, NDV 2016, 111–116.

25 So zum Beispiel auch die Weiterzahlung der Miete bei kurzfristiger Inhaftierung.

26 § 4 Abs. 2 der DVO zu § 69 SGB XII begründet keinen eigenständigen Rechtsanspruch, sondern verweist auf § 36 (im Verordnungstext steht übrigens noch immer § 34, der vor Einführung des Bildungs- und Teilhabepaketes die Bestimmungen enthielt, die heute § 36 enthält. Hier hat der Ordnungsgeber noch keine redaktionelle Anpassung vorgenommen). Vorrangig ist für SGB II Leistungsberechtigte immer § 22 Abs. 8 SGB II. Die Bestimmung hat ihre praktische Relevanz bei der Sicherung von Wohnraum für Inhaftierte, die aufgrund der Bestimmung des § 7 Abs. 4 Satz 2 SGB II vom Leistungsbezug nach dem SGB II ausgeschlossen sind. Vgl. hierzu die Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern, NDV 2013, 490–500.

Probleme bei der Übernahme von Mietschulden nach SGB II bzw. SGB XII

Die Rechtfertigung einer Mietschuldenübernahme setzt in beiden Rechtskreisen voraus, dass die Unterkunft durch diese Leistung tatsächlich noch erhalten werden kann oder eine andere Wohnung desselben Vermieters als Ersatz zur Verfügung gestellt wird (z.B. bei zu großem Wohnraum, der gegen eine kleinere Wohnung „eingetauscht“ wird). Da ein Wohnraummietverhältnis seitens der Vermieterin oder des Vermieters außerordentlich fristlos (§ 543 BGB) oder ordentlich fristgebunden (§ 573, Fristen: § 573c BGB) gekündigt werden kann, ist die Schuldenübernahme von der Art der Kündigung und ggf. vom Entgegenkommen der Vermieterin bzw. des Vermieters abhängig.

Durch die gesetzliche Möglichkeit der Verknüpfung einer außerordentlichen Kündigung nach § 543 BGB mit einer ordentlichen Kündigung nach § 573 BGB,²⁷ die mittlerweile seitens der Vermieterinnen und Vermieter oft Anwendung findet, ergibt sich ein grundsätzliches Problem: Zwar kann durch die sozialrechtliche Interventionsmöglichkeit die außerordentliche Kündigung geheilt werden. Dies gilt jedoch nicht für die zeitgleich ausgesprochene ordentliche Kündigung.

Dadurch kommt es vereinzelt zu Fallentscheidungen, in denen die Mietschulden nicht übernommen werden, da durch die doppelte Kündigung auch bei einer Übernahme der Mietschulden die Sicherung der Wohnung nicht gewährleistet werden kann. Dies führt in der Praxis dazu, dass die vom Bundesgesetzgeber beabsichtigte Präventionsmöglichkeit ins Leere läuft und die Wohnraumsicherung trotz Mietschuldenübernahme nicht immer gewährleistet werden kann.

Dieser Umstand verdeutlicht die Bedeutung der Konflikt-Mediation als nicht-monetäre Interventionsmöglichkeit. Denn diese kann oft ein geeignetes Mittel darstellen, um durch Vermittlung und Verhandlung die Vermieterin oder den Vermieter zur Rücknahme der ordentlichen Kündigung zu bewegen.²⁸ Gleichwohl kann es in Regionen mit stark steigenden Mieten im Falle von Mietrückständen oder sonstigen „Verfehlungen“ der Mieterin bzw. des Mieters im wirtschaftlichen Interesse der Vermieterin oder des Vermieters liegen, eine Kündigung frühzeitiger auszusprechen. Präventive Hilfen können vor diesem Hintergrund deutlich erschwert sein.

Probleme bei der Anwendung der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII

Auf der Fallebene bestehen weiterhin Probleme in der Anwendungspraxis der Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII wie zum Beispiel bei der Bewilligungsdauer, wiederholten Hilfen oder bei der Interpretation der Mitwirkung sowie im Besonderen bei der Fortzahlung der Miete während einer Inhaftierung.²⁹ Hierzu hat der Deutsche Verein klargestellt, dass

²⁷ BGH 10. Oktober 2012 –VIII ZR 107/12, BGHZ 195, 64 = NJW 2013, 159.

²⁸ Jedoch ist zu bedenken, dass der Grundsatz der Subsidiarität und die Selbsthilfemöglichkeiten der leistungsberechtigten Person die sozialstaatliche Hilfeleistung einschränken, denn die leistungsberechtigte Person ist in erster Linie verpflichtet, ihre Selbsthilfemöglichkeiten auszuschöpfen.

²⁹ S. z.B.: „Wohnungsverlust in Folge von Inhaftierung vermeiden“ (<http://kags.de/inhaftierung-darf-nicht-zum-verlust-der-wohnung-fuehren>)

- [d]ie grundsätzliche zeitliche Begrenzung der Hilfedauer [...] die einzelnen Bewilligungszeiträume [betrifft],
- diese zeitliche Begrenzung anschließende Wiederholungen der gleichen Hilfen bzw. anderweitige Anschlusshilfen (§ 1 Abs. 1 Satz 2 DVO) nicht ausschließt,
- eine unzureichende oder fehlende Mitwirkung in der Vergangenheit kein Grund sein kann, eine akut notwendige Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII zu versagen.³⁰

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Normen zur Mietschuldenübernahme

Störungen im Mietverhältnis sollten generell möglichst frühzeitig außergerichtlich ausgeräumt werden. Um sozialrechtliche Ansprüche des Wohnraumerhalts bei doppelten Kündigungen nicht ins Leere laufen zu lassen, empfiehlt der Deutsche Verein eine Neuregelung der ordentlichen Kündigung analog zu den Regelungen der außerordentlichen Kündigung nach § 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB. Denn danach lässt sich eine außerordentliche fristlose Kündigung ein Mal innerhalb von zwei Jahren heilen, indem die Mieterin oder der Mieter den kompletten Mietrückstand bis zum Ablauf von zwei Monaten nach Zustellung einer Räumungsklage nachzahlt oder eine Verpflichtungserklärung des Trägers der Sozialhilfe/des Jobcenters vorlegt (§ 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB).

Aufgrund der herausragenden Bedeutung, die Mietschulden bei der Prävention von Wohnungsnotfällen haben, empfiehlt der Deutsche Verein, wie bereits im Jahr 2013 angeregt, die Möglichkeit einer Mietschuldenübernahme als Beihilfe auch für Beziehende von SGB II-Leistungen gesetzlich einzuräumen.³¹ Im Fall der darlehensweisen Mietschuldenübernahme steht den Betroffenen aufgrund der zwingenden Aufrechnung über einen Zeitraum von mehreren Monaten, ggf. Jahren, nur der gekürzte Regelbedarf zur Verfügung. Dies lindert die Überschuldungssituation nicht, sondern verschärft sie und führt nicht zu einer nachhaltigen Verbesserung der Wohn- und Gesamtsituation.

Zweite Phase: Gerichtliche Phase

Instrumente zur Intervention während der gerichtlichen Phase

Sind weder Interventionen im Rahmen von Beratung und persönlicher Unterstützung noch die Heilung der Kündigung(en) möglich, droht eine Räumungsklage seitens der Vermieterin oder des Vermieters.³² In § 22 Abs. 9 SGB II und in § 36 Abs. 2 SGB XII werden Mitteilungspflichten der Amtsgerichte über Räumungsklagen formuliert, die auf außerordentlichen Kündigungen wegen Zahlungsverzugs beruhen. Durch diese Mitteilungspflichten sollen die örtlichen Träger der Sozialhilfe, die Jobcenter bzw. die beauftragten Stellen über einen drohenden Woh-

30 „Leistungsberechtigte in besonderen sozialen Schwierigkeiten bedarfsdeckend unterstützen. Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Anwendung der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII“, NDV 2016, 111–116.

31 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern, NDV 2013, 490–500.

32 Nach § 574 BGB haben Mieterinnen und Mieter bei einer ordentlichen Kündigung jedoch ein Widerspruchsrecht („Sozialklausel“): Sofern ein Haushalt Härtegründe geltend machen kann, die schwerer wiegen als das Interesse der Vermieterin bzw. des Vermieters an einer Kündigung, muss das Mietverhältnis weitergeführt werden.

nungsverlust informiert werden, sodass präventive Maßnahmen seitens dieser Stellen, wie zum Beispiel Mietschuldenübernahmen, ergriffen werden können.³³ Auch wenn die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen verstrichen sind, können weitere Gespräche mit der Vermieterin oder dem Vermieter durch z.B. die örtlichen Träger der Sozialhilfe, die Fachstellen oder andere Leistungserbringer zielführend sein. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die vermietende sowie die mietende Person Bereitschaft erkennen lässt, das Mietverhältnis fortzusetzen, in der Regel unter der Bedingung der Übernahme von Mietschulden und sämtlicher bis dahin angefallener Verfahrenskosten. In jedem Fall markiert diese Phase des Wohnungsnotfalls den spätesten Zeitpunkt für den Beginn der Suche nach Ersatzwohnraum.

Probleme bei der Intervention während der gerichtlichen Phase

Die Mitteilungspflichten der Amtsgerichte gelten nur bei außerordentlicher Kündigung aufgrund von Mietschulden. Doch auch bei Kündigungen in anderen Fällen (z.B. mietwidrigem Verhalten) ist es sinnvoll, frühzeitig Präventionsmaßnahmen (z. B. durch Konfliktmoderation und Einschaltung wohnbegleitender Hilfen bei verhaltensbedingten Kündigungen) zu ergreifen.

Die Praxis zeigt zudem, dass die Mitteilungen nicht immer und zuverlässig bei den richtigen Stellen ankommen, wodurch die Hilfen ausbleiben können oder zu spät einsetzen. Aber nicht nur die Information von den Gerichten an die zuständigen Träger der Sozialhilfe/Grundsicherung kann problematisch sein. Oft wählen die zuständigen Stellen den Postweg zur Kontaktaufnahme mit den von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen bzw. Haushalten. Auch hier ist aus der Praxis bekannt, dass Briefe und Post von Menschen mit Mietschulden nicht immer zuverlässig geöffnet, gelesen und/oder richtig verstanden werden.

Empfehlungen zur Optimierung der Interventionsmöglichkeiten während der gerichtlichen Phase

Der Deutsche Verein regt eine gesetzliche Neuregelung an, die die Mitteilungspflicht der Amtsgerichte auf alle Räumungsklagen ausweitet, auch auf (fristlose) Kündigungen von Wohnraum mit anderer Begründung, weil auch in diesen Fällen Präventionsmöglichkeiten bestehen, z.B. durch Konfliktmoderation und Einschaltung wohnbegleitender Hilfen oder durch Vermittlung von alternativem Wohnraum.³⁴

Der Deutsche Verein empfiehlt, dass die Informationsweitergabe der Amtsgerichte in verbindlichen Verfahrensregeln bzw. Prozessbeschreibungen, die über die einfache gesetzliche Bestimmung hinausgehen, aber die Erfordernisse des Datenschutzes beachten, lokal mit den verantwortlichen Stellen der Wohnungsnotfallhilfe geregelt werden. Die lokalen Akteurinnen und Akteure sollten in gemeinsamer Verantwortung die Prozesse, Kommunikationswege, Verantwortlichkeiten

³³ Bleiben Interventionen aus oder scheitern diese, wird in der Regel eine zweite Mitteilung durch die Gerichtsvollzieherinnen bzw. Gerichtsvollzieher an die Träger versandt mit dem Hinweis auf die anstehende Zwangsräumung.

³⁴ Vgl.: Deutscher Städtetag, 2018: Mitteilungen in Mietsachen bei drohender Obdachlosigkeit (MiZi). Rundschreiben vom 2. Oktober 2017/Umdruck-Nr. P 4370.

und Methoden zur Kontaktaufnahme trägerübergreifend festschreiben, um die präventive Zielsetzung der gesetzlichen Bestimmung zu garantieren.

Der Deutsche Verein empfiehlt weiterhin mit Blick auf die komplexen Lebens- und Problemlagen der betroffenen Personen, in den Kommunen die notwendigen zeitlichen und personellen Ressourcen zu schaffen, um aufsuchende Hilfen für die Fälle auszubauen, bei denen die Kontaktaufnahme per Post scheitert.

Dritte Phase: Vollstreckungsphase

Scheitern die Interventionen und Versuche zur Wohnraumsicherung, gilt es, die nicht zu verhindernde Zwangsräumung vorzubereiten und alternativen Wohnraum schnellstmöglich bereitzustellen und so Obdachlosigkeit zu verhindern.

Instrumente zur Intervention während der Vollstreckungsphase

a) Begleitung der nicht zu verhindernden Zwangsräumung

Personen und Haushalte erleben eine Zwangsräumung oft als traumatischen Einschnitt und Zäsur ihrer Wohnbiografie. Ängste, Scham, Unsicherheiten und existenzielle Not stehen oft in Verbindung mit der Räumungserfahrung. Zu beachten ist auch, dass durch eine Zwangsräumung und die ggf. anschließend notwendige Einlagerung der Möbel erhebliche Kosten anfallen. Beratung, Hilfe und Unterstützung müssen daher darauf abzielen, diese kritische Phase zu begleiten, um eine Verschlimmerung des Wohnungsnotfalls zu vermeiden. Dazu zählen unter anderem Maßnahmen und Interventionen, die

- persönliche (psycho-soziale) Unterstützung und Beratung anbieten,
- den Kontakt zu Behörden, Anwältinnen und Anwälten, Vermieterinnen und Vermietern und anderen Akteurinnen und Akteuren unterstützen,
- durch individuelle Unterstützung die Wohnungssuche erleichtern,
- Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit Unterkunftseinrichtungen bieten,
- zur Sicherung der Finanzen beitragen,
- die eigenen Kompetenzen und Selbsthilfe stärken,
- Begleitung am Tag der Räumung ermöglichen.

b) Bereitstellung alternativen Wohnraums

Bei Obdachlosigkeit sind die Gemeinden zur ordnungsrechtlichen Unterbringung verpflichtet, unabhängig von möglichen Sozialleistungsansprüchen oder -ausschlüssen.³⁵ Eine letzte Möglichkeit der Prävention – vor einer ordnungsrechtlichen Notversorgung – kann darin bestehen, geeigneten Ersatzwohnraum zur Verfügung zu stellen. Daher hat sich in der Praxis die Akquise von Alternativwohnraum am örtlichen Wohnungsmarkt als zielführend erwiesen. Dies erfordert jedoch erhebliche personelle und zeitliche Ressourcen. Daneben ist eine ordnungs-

³⁵ Vgl. Ruder, K.-H.: Der polizei- und ordnungsrechtliche Anspruch obdachloser Menschen auf notdürftige Unterbringung, in: NDV 2017, 162–165 und NDV 2017, 205–209.

rechtliche Unterbringung in entsprechenden Institutionen der Wohnungsnotfallhilfe, aber auch in Hotels oder Hostels oft kurzfristiger möglich.

Wenn erforderlich, können auch Vermittlungen in bedarfsgerechte Hilfen bzw. in spezialisierte Hilfsangebote möglichst niedrigschwellig umgesetzt werden.

Probleme bei der Intervention während der Vollstreckungsphase

Neben den möglicherweise finanziellen Problemen in Form von geringem Einkommen, Mietschulden etc. und den möglichen psychischen Konsequenzen, wie zum Beispiel Überforderung oder Angst, stellt auch die Diskriminierung am Wohnungsmarkt eine Barriere bei der Wohnraumversorgung dar.³⁶

Die Praxis berichtet, dass ohne intensive Unterstützungsangebote der sozialen Arbeit diese Barrieren nur schwer für die betroffenen Personen im Rahmen ihrer Selbsthilfekräfte zu überwinden sind.

Empfehlungen zur Optimierung der Interventionsmöglichkeiten während der Vollstreckungsphase

Wenn keine Aussicht auf Erhalt der Wohnung besteht, sollte die Unterstützung der Betroffenen bei der Beschaffung von Alternativwohnraum in den Fokus rücken. Der Deutsche Verein empfiehlt entsprechend neben der Stärkung der lokalen Wohnungsverversorgung auf struktureller Ebene (s. Punkt 3.2) Maßnahmen zur Begleitung von nicht zu verhindernden Zwangsräumungen in den Leistungskatalog der Träger der Wohnungsnotfallhilfen aufzunehmen und betroffenen Personen und Haushalten regelhaft anzubieten. Er empfiehlt, von Wohnungsräumung betroffene Haushalte durch entsprechendes Fachpersonal der Fachstellen für Wohnungsnotfälle in der Phase der Wohnungsräumung psychosozial zu begleiten und ggf. weiterführende Hilfen, wie beispielsweise im Rahmen der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII zu erschließen. Ein Ausbau spezifischer Projekte zur Akquise von Wohnraum sollte in Kommunen geprüft werden. Denn Praxisbeispiele zeigen, dass trotz angespannter Wohnungsmärkte im Einzelfall noch freie Kapazitäten auf den Wohnungsmärkten existieren können, die für besonders dringend zu versorgende Haushalte erschlossen werden sollten.³⁷

3.2 Handlungsmöglichkeiten zur Intervention auf struktureller Ebene

Je früher die zuständige Stelle informiert ist und aktiv werden kann, desto mehr Zeit und Optionen zur Wohnraumsicherung bleiben. Allerdings bestehen weiterhin Engpässe, Schwierigkeiten und Optimierungsbedarf auf der strukturellen Ebene der Wohnraumsicherung und der Prävention von Wohnungsverlusten. Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass insbesondere die Informationsweitergabe sowie die Kooperation und Schnittstellenarbeit zwischen den entscheidenden

³⁶ Vgl. bspw. „Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt. Strategien zum Nachweis rassistischer Benachteiligungen. Eine Expertise im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes“, 2015.

³⁷ Vgl. als Best Practice Beispiele z.B.: FAWOS – Fachstelle Wohnungssicherung der Wohnungslosenhilfe Ludwigsburg gGmbH, „Wohnraumakquise durch Kooperation“ der Stadt Karlsruhe oder „BerMico – Beratung und Mietcoaching“ des SKM Köln, der GAG Immobilien AG und der Stadt Köln/Fachstelle Wohnen.

Akteurinnen und Akteure in den Strukturen der Wohnungsnotfallhilfe auf Hindernisse stoßen.³⁸ Dem Problem des Wohnungsnotfalls ist daher wirksam nur mit einer präventiven Ausrichtung und einer Gesamtstrategie gegen Wohnungsnotfälle zu begegnen.

Diese Gesamtstrategie, hinter der (integrierte) Gesamthilfesysteme stehen, erfordert insbesondere abgestimmte Prozesse und Verfahren. Dazu zählen zuvorderst die Bereiche

- der Informationen und Zugänge,
- der Kooperation und
- des Monitorings und der Planung.

3.2.1 Informationen und Zugänge

Damit Hilfe rechtzeitig ankommen kann, müssen nach „innen“ wie nach „außen“, sprich für alle Beteiligte, Informationen und Zugänge zu den lokalen und regionalen Hilfesystemen niedrigschwellig und einfach zugänglich sein. Maßnahmen des Wohnraumerhalts beinhalten daher auch zum Beispiel Aufklärungskampagnen, die darüber informieren, wann welche Hilfe möglich und wie diese zu finden ist. Denn bedingt durch die Heterogenität und Komplexität des Hilfefelds können innerhalb des allgemeinen Hilfesystems spezifische Hilfestrukturen nicht bekannt sein. Auf Seiten der betroffenen Personen können unzureichende Kenntnisse über Beratungsangebote oder persönliche Hemmungen wie Scham oder Angst Barrieren darstellen, aus eigener Initiative um Hilfe nachzusuchen.

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, Informationen transparenter zu gestalten und Zugänge zu erleichtern. Diese unterscheiden sich nach dem Einsatz der erforderlichen Ressourcen sowie der Reichweite und Intensität der Wirkung. Beispielfhaft sind Links auf den Internet-Seiten der Kommunen vorstellbar, die direkt zu Fachstellen führen, Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit wie Kampagnen in Medien, Materialien oder leicht auffindbare Online-Informationen, auch in unterschiedlichen Sprachen³⁹ sowie Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Leistungsträger (Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende, Träger der Sozialhilfe). Aufsuchende Arbeit für im Allgemeinen schwer erreichbare Personen ist nach Einschätzung des Deutschen Vereins⁴⁰ hierfür eine besonders geeignete Methode.⁴¹

Rechtliche Barrieren bei den Zugängen zum Hilfesystem gilt es zu identifizieren und zu reduzieren. Hier können zum Beispiel Clearingstellen, die interkulturelle Ausrichtung und Digitalisierung weitere niedrigschwellige Zugänge bieten.

38 Vgl. Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung (GISS): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung, 2019, S. 208.

39 Siehe z.B. Interkulturelle Wohnhilfen gGmbH: https://www.interkulturellewohnhilfen.de/images/iW_Flyer_web_neu.pdf, oder die Broschüre zu Mietschulden in leichter Sprache der Landesarmutskonferenz Berlin, <https://www.landesarmutskonferenz-berlin.de/materialien/brosch%C3%BCre-zu-mietschulden/>

40 Siehe auch Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern, NDV 2013, 490–500 sowie Empfehlungen des Deutschen Vereins zu aufsuchender Arbeit als eine Handlungsmöglichkeit in der Grundsicherung für Arbeitsuchende – SGB II, NDV 2020, 262–267.

41 Dies kann auch rechtskreisübergreifend umgesetzt werden, wie das Best Practice Beispiel des Jobcenter Dortmund – Team besondere Lebenslagen Stadt Dortmund zeigt.

3.2.2 Kooperation

Der Deutsche Verein empfiehlt den Kommunen, mit den anderen beteiligten Institutionen und den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege im Sinne einer rechtskreis- und trägerübergreifenden Kooperation konkrete Abstimmungen darüber zu treffen, wer welche Leistungen für welche Zielgruppe unter welchen Bedingungen erbringt. Die konkreten Prozesse, Leistungen und Kommunikationswege müssen dabei im Fokus stehen. Dies beinhaltet vor allem die

- Kooperation mit dem zuständigen Amtsgericht,
- Kooperation mit Wohnungsbauunternehmen in öffentlicher Hand oder anderweitig dem Gemeinwohl verpflichteten Akteuren wie Genossenschaften etc., aber auch mit Vertreterinnen bzw. Vertretern aus dem Bereich Sozialwohnungsbau mit dem Ziel der aktiven Berücksichtigung der Bedarfe von Wohnungslosen in der kommunalen Wohnbedarfsplanung,
- Kooperation mit den beteiligten Leistungsträgern wie:
 - Träger der Sozialhilfeträger
 - Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende
 - Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe
 - Träger der Eingliederungshilfe
 - die überörtlichen Sozialhilfeträger⁴²,
- Kooperation mit den Gesundheitsdiensten:
 - Sozialpsychiatrische Dienste
 - Beratungsstellen für Menschen mit Behinderungen
 - Suchtberatung,
- Kooperation mit den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege insbesondere auf dem Gebiet der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII und der Schuldnerberatung,
- Kooperation mit den Sozialen Diensten der Justiz (z.B. Justizvollzugsanstalten, Bewährungshilfe und ggf. weiterer besonderer Hilfen für Straffällige),
- Kooperation mit Wohnungsgesellschaften und privaten Vermieterinnen und Vermietern.

Für eine dauerhafte Implementierung von kooperativen Strukturen bieten sich unterschiedliche rechtliche Konstrukte an. Die spezifische Ausgestaltung ist dabei stark abhängig von den lokalen Gegebenheiten innerhalb sowie zwischen den Kommunen und der Freien Wohlfahrtspflege.

Nach Einschätzung des Deutschen Vereins kann die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft nach § 4 SGB XII in einer kreisfreien Stadt sowie in einem Landkreis im Rahmen der Hilfe nach §§ 67 ff. SGB XII für die Initiierung und Umsetzung kooperativer (Netzwerk-)Strukturen geeignet sein. Da in der Arbeitsgemeinschaft alle für die Wohnungsnotfallhilfe relevanten Akteurinnen und Akteure, wie z.B. die Sozialverwaltung (u.a. SGB II, VIII, IX, XII), die Freie Wohlfahrtspflege, Wohnungsbaugesellschaften, Ordnungsbehörden zusammenkommen können, erscheint die Initiierung in einer kreisfreien Stadt als weniger komplex als in einem Landkreis, in

⁴² Um auch die stationären Wohnangebote verstärkt auf das Vermeiden der Verfestigung von Wohnungsnotfällen auszurichten.

welchem neben der Kreisverwaltung auch die kreisangehörigen Gemeinden, die als unterste Polizeibehörde für die ordnungsrechtliche Unterbringung zuständig sind, berücksichtigt werden sollten.

Im ersten Schritt sollten dabei im Rahmen eines „Runden Tisches“ Bedarfe, Probleme, Fragestellungen und Ressourcen abgeklärt werden. Im zweiten Schritt wird aus den Ergebnissen eine einheitliche Arbeitsgrundlage definiert, zum Beispiel eine gemeinsame Zielgruppendefinition oder eine Bedarfsanalyse. Im dritten Arbeitsschritt werden kooperative Strukturen und Maßnahmen anhand der Analysen und Erkenntnisse der vorherigen Arbeitsschritte konkret geplant und im vierten Schritt werden diese umgesetzt. Durch regelmäßigen Austausch innerhalb der Arbeitsgemeinschaft (gemäß § 4 SGB XII) kann schneller und bedarfsorientierter auf neue Herausforderungen reagiert werden.

3.2.3 Instrumente zur Wohnraumakquise

In Situationen, in denen ein Wohnraumerhalt nicht möglich und alternativer Wohnraum zu suchen ist, stoßen viele Kommunen aufgrund der vielerorts angespannten Situation auf den Wohnungsmärkten an ihre Grenzen. Zur Akquise alternativen Wohnraums für die Zielgruppe haben einige Städte sowie Landkreise unterschiedliche Projekte und Maßnahmen implementiert. Dazu zählen u.a. „nachwachsende“ Belegrechte oder Quotenregelungen für kostengünstigen Wohnraum, die Akquise von Wohnraum durch besonders geschultes Personal, die verstärkte Kooperation mit Wohnungsgesellschaften und privaten Vermieterinnen und Vermietern sowie finanzielle Anreize für Vermieterinnen und Vermietern bei Rückführung von Wohnraum in den Mietwohnungsmarkt.⁴³

3.2.4 Sicherung kommunalen Wohnraumbestands und bezahlbarer Mieten

In Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt gilt es, diese gegen massive Mietsteigerungen zu schützen, um eine weitere Verknappung günstigen Wohnraums zu vermeiden. Instrumente die geeignet sind, die kostengünstigen Wohnbestände in den Kommunen zu erhalten bzw. auszubauen, sind z.B. der Milieuschutz, die Mietpreisbremse oder die Förderung von Wohnungsbauunternehmen in öffentlicher Hand oder anderweitig dem Gemeinwohl verpflichteten Akteuren wie z.B. Genossenschaften. Darüber hinaus kommt hier der Sicherung und Ausweitung eigener kommunaler Wohnraumbestände große Bedeutung zu, die u.a. auf Zukauf von Wohnungen, Neubau und Bestandsaufwertung bestehenden Wohnraums ausgerichtet sind.

⁴³ Für Praxisbeispiele s. z.B.: Viadukt – Wohnraumvermittlung des SKM Köln, das geschützte Marktsegment des Landesamtes für Gesundheit und Soziales Berlin oder das Förderprogramm „Wohnraum-Mobi“ der Stadt Karlsruhe. Speziell für Landkreise hat der Deutsche Landkreistag im Februar 2020 die Broschüre „Bezahlbares Wohnen und Bauen in den Landkreisen“ mit zahlreichen Praxisbeispielen und Informationen veröffentlicht, zu finden unter <https://www.landkreistag.de/themen/umwelt-und-bauen> (21. August 2020).

3.2.5 Monitoring und Planung

Essenziell für ein gut funktionierendes Gesamthilfesystem sind für den Deutschen Verein das Monitoring von Wohnungsnotfällen und die daraus resultierende Planung der notwendigen Maßnahmen, um diese zu verhindern. Dazu gibt es auf Landes- und kommunaler Ebene bereits vielfältige Praxisbeispiele. Auch die zukünftige regelmäßige Erhebung und Auswertung der Statistik untergebrachter Wohnungsloser nach § 1 i.V. mit § 3 Abs. 2 Wohnungslosenberichterstattungs-gesetz (WoBerichtsG) bis auf die Gemeindeebene können gerade für Landkreise genutzt werden.⁴⁴

Der Deutsche Verein empfiehlt den Kommunen, das Monitoring und die Planung von Maßnahmen zur Vermeidung von Wohnungsnotfällen zu implementieren und kontinuierlich umzusetzen. Die Länder sollen dazu bei Bedarf Unterstützungsleistungen im Sinne von zum Beispiel fachlicher Erfahrung oder finanziellen Ressourcen anbieten.

4. Fachstellen als ein Beispiel für die Umsetzung auf der Fallebene und der strukturellen Ebene

Um die Wohnungsnotfallprävention auf der strukturellen und Einzelfallebene dauerhaft zu stärken, hat sich nach Auffassung des Deutschen Vereins die Einführung von Fachstellen bewährt.⁴⁵

Im Vergleich zu Maßnahmen, die einzig auf die Stärkung der Kooperation zwischen den einzelnen Akteurinnen und Akteure abzielen, bieten (zentrale) Fachstellen durch die Verbindung sozial-, wohnungs- und ordnungspolitischer Aktivitäten Hilfen aus einer Hand. Dadurch kann auf Fallebene den betroffenen Personen schnell, problembezogen und situationsgerecht geholfen werden. Auf struktureller Ebene kann das Problem der Wohnungsnotfälle dauerhaft sowie angepasst an die lokalen Gegebenheiten angegangen werden. Neben dem Deutschen Verein haben viele Akteurinnen und Akteure der Wohnungsnotfallhilfe bereits die Vorteile von Fachstellen formuliert und unterschiedliche Modelle von Fachstellen konzipiert.⁴⁶

Die kommunalen Spezifika des Hilfesystems müssen dabei im Fokus stehen. Deshalb haben sich seit der ursprünglichen Konzeption einer „zentralen Fachstelle“ durch den Deutschen Städtetag und die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) Ende der 1980er-Jahre weitere Varianten ausgebildet. Während das zentrale Fachstellenmodell die Bündelung aller Aufgaben in ei-

44 S. Facius, NDV 2020, 204–207.

45 Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Prävention von Wohnungslosigkeit durch Kooperation von kommunalen und freien Trägern, NDV 2013, 490–500.

46 Vgl. z.B. Ott: Fachstellen zur Verhinderung von Wohnungslosigkeit: effektiv, effizient und eng kooperierend, NDV 2017, 424–430; Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen: Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse. Ein Praxisleitfaden für Kommunen, Köln 1999; Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (Hrsg.): BAG W Position: Empfehlung zur rechtlichen Gestaltung der Zusammenarbeit frei-gemeinnütziger und öffentlicher Träger bei der Prävention von Wohnungsverlusten, Organisation und Rechtsanwendung, 2011 oder auch „Vermeidung von Wohnungslosigkeit – Leitfaden für die Praxis. Eine Arbeitshilfe für die Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit in Trägerschaft der Diakonie in Bayern“ des Fachverbandes Evangelische Wohnungsnotfallhilfe und Straffälligenhilfe (FEWS) im Diakonischen Werk der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Bayern –Landesverband der Inneren Mission e. V.

ner Organisationseinheit umfasst, sehen die „dezentralen“ Varianten unterschiedliche Abstufungen der Aufgabenbündelung vor mit Verbleib von einzelnen Aufgaben in den Fachabteilungen.⁴⁷ Der Deutsche Verein präferiert zwar das Modell der zentralen Fachstelle, andere Varianten können in Abhängigkeit der lokalen Gegebenheiten, jedoch ebenso zielführend sein. Ein standardisierter, einheitlicher Ansatz wird den unterschiedlichen Konstellationen und regionalen Gegebenheiten aller Kommunen nicht gerecht. Entscheidend ist viel eher, dass die Akteurinnen und Akteure in den Landkreisen, kreisfreien Städten, kreisangehörigen Städten und Gemeinden sich trägerübergreifend verständigen, welches Modell einer Fachstelle im lokalen Kontext umgesetzt werden kann und soll.⁴⁸

Da sich die Finanzierung und Förderung der bereits bestehenden Fachstellen höchst heterogen darstellt, empfiehlt der Deutsche Verein den Ländern, eine Anschubfinanzierung der kommunalen Fachstellen wohlwollend zu prüfen.

5. Allgemeine Hinweise zur Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) im Rahmen der Prävention

Bei der Prävention von Wohnungsnotfällen ist in der Regel die Weitergabe von Daten zwischen unterschiedlichen Institutionen bzw. Akteurinnen und Akteuren notwendig. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Stelle, der ein Wohnungsnotfall bekannt wird, nicht die Stelle ist, die auch geeignete Maßnahmen zur Prävention bzw. Intervention ergreifen kann. In der Praxis kommt es immer wieder vor, dass Fachkräfte unsicher sind, ob eine Weitergabe von Daten durch die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) rechtlich abgesichert ist.

Im Rahmen dieser Empfehlungen ist es nicht möglich, alle datenschutzrechtlichen Anforderungen und grundsätzlichen Abläufe im Detail darzustellen. Die tatsächliche Umsetzung und detaillierten Verfahrensabläufe obliegen den Trägern, Kommunen und den Ländern.

Grundsätzlich ist der Datenschutz ein Grundrecht aller Bürgerinnen und Bürger, und zwar im Sinne des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1. Abs. 1 GG). Es umfasst das Recht des bzw. der Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebens-

47 Zum Beispiel hat die GISS die in die Studie eingeschlossenen Fachstellen kategorisiert. Für Hilfesysteme in kreisfreien Städten unterscheidet die Studie fünf unterschiedliche Varianten von existierenden Fachstellen: 1. zentrale Fachstelle, 2. Fachstelle mit eingeschränkten Funktionen, 3. Aufgabenbündelung bei einem Amt, 4. Aufgabenbündelung bei mehreren Ämtern, 5. keine Aufgabenbündelung (vgl. S. 57–60). Für Kreise wurden vier Kategorien gebildet: 1. Bündelung bei einer kommunalen Stelle und beim Kreis, 2. Aufgabenbündelung bei einem Stadt-/Gemeindeamt und beim Kreis, 3. Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben bei Ämtern der Gemeinden und beim Kreis, 4. Aufgabenbündelung beim Kreis (vgl. S. 62–63). Zum Vergleich: Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales in NRW formuliert in der Handreichung „Wohnungsnotfallhilfen im SGB II“ vier unterschiedliche Varianten, die in Abhängigkeit der lokalen Gegebenheiten eingeführt werden können: 1. Verbands-/Verbundgemeinde (Gründung von Verbänden), 2. Kreis (für Gemeinde), 3. Beauftragen der Freien Wohlfahrtspflege, 4. Fachstelle beauftragt und lokalisiert in Jobcenter, da Regelkreis SGB II. Aber auch SGB XII-Leistungsberechtigte werden dort beraten.

48 Mit Blick auf das SGB II weist der Deutsche Verein darauf hin, die Übertragung der Wahrnehmung der Aufgabe gem. § 22 Abs. 8 SGB II auf der Grundlage der Bestimmungen des § 44 b Abs. 4 SGB II i.V.m. § 44 c Abs. 1 Satz 7 SGB II von den gemeinsamen Einrichtungen auf den kommunalen Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Diese Möglichkeit sieht vor, dass die gemeinsame Einrichtung gemäß den Bestimmungen des § 44 b Abs. 4 Satz 1 SGB II einzelne Aufgaben auch durch die Träger wahrnehmen lassen kann. Es wird in dieser Form bzw. in Variationen bereits bundesweit in einigen Kommunen praktiziert.

sachverhalte offenbart werden.⁴⁹ Damit soll staatliches Eingreifen in die Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger reglementiert werden, nicht zuletzt, um die Begrenzung der staatlichen Macht zu gewährleisten.

Der Deutsche Verein empfiehlt den Verantwortlichen in Bund, Ländern und Kommunen einschließlich der Träger der Freien Wohlfahrtspflege und den Fachkräften den Datenschutz als Qualitätsmerkmal für die partnerschaftliche Ausgestaltung des sozialrechtlichen Dreiecksverhältnisses. Denn neben dem theoretisch fundierten und methodisch ausgefeilten Handeln ist gerade die Wertschätzung von betroffenen Personen ein wichtiges Kennzeichen guter Praxis und Basis eines vertrauensvollen Zusammenarbeitens der von einem Wohnungsnotfall betroffenen Personen und den Akteurinnen und Akteuren des Hilfesystems. Denn die partnerschaftliche Einbeziehung von Menschen in Wohnungsnotfällen beinhaltet auch, transparent deutlich zu machen, welche Informationen aus welchen Gründen notwendig sind und welche Daten ggf. an andere übermittelt werden.

6. Weiterführender Handlungsbedarf

Der Deutsche Verein sieht in den Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII in Verbindung mit der DVO ein geeignetes und notwendiges sozialhilferechtliches Instrument zur Prävention von Wohnungsnotfällen. Diese Hilfe sollte deshalb an die Fachstellen zur Prävention von Wohnungsnotfällen und an die aufsuchende Arbeit angebunden werden.

Der Deutsche Verein empfiehlt den Kommunen und Ländern die sozialrechtlichen Möglichkeiten in vollem Umfang zu prüfen und anhand der regionalen Bedarfslage individuelle Maßnahmen zur Prävention zu planen und umzusetzen.

Des Weiteren empfiehlt der Deutsche Verein der Bundesebene, den Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen in Deutschland (EHAP)⁵⁰ dahingehend auszubauen, dass auch Präventionsprojekte gegen Wohnungsnotfälle aus Mitteln des Hilfsfonds finanziert werden können.

7. Hinweise zur Wohnungsnotfallprävention in der besonderen Situation der COVID19-Pandemie

Die Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Umsetzung von Maßnahmen zum Wohnraumerhalt in den Kommunen werden durch die aktuelle COVID19-Pandemie und den zur Abmilderung der Folgen erlassenen zeitlich befristeten Regelungen und Gesetzesnormen in vornehmlich zwei Bereichen berührt. Dies betrifft a) die Kündigungsmöglichkeiten seitens der Vermieterinnen und Vermieter bei Auftreten von Corona-bedingten Zahlungsschwierigkeiten und daraus ggf. resultierenden Mietschulden und c) Neu- oder Verlängerungsanträge bei den Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII.

⁴⁹ BVerfGE 65, 1 (42).

⁵⁰ Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Empfehlungen ist die Zukunft von EHAP-geförderten Projekten ungewiss, weil sich die Verabschiedung des EU Haushalts verzögert.

A) Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht:⁵¹ Artikel 240 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche (BGBEG): Vertragsrechtliche Regelungen aus Anlass der COVID-19-Pandemie)

Im Mietrecht sieht der zeitlich befristet eingeführte Artikel 240 BGBEG die vorübergehende Aussetzung der außerordentlichen fristlosen als auch der ordentlichen Kündigung des Mietverhältnisses vor,⁵² wenn die Mieterin bzw. der Mieter im Zeitraum vom 1. April 2020 bis 30. Juni 2020 die fällige Miete aufgrund der Auswirkungen der COVID19-Pandemie nicht leisten kann. Der Zusammenhang zwischen COVID19-Pandemie und Nichtleistung ist dabei von der Mieterin bzw. dem Mieter glaubhaft zu machen. Die Verpflichtung der Mieterinnen und Mieter zur fristgerechten Zahlung der Miete bleibt bestehen. Ebenso bleiben Kündigungen aus anderen Gründen unberührt (Art. 240 § 2 BGBEG). Nach Ende des Ablaufs des Kündigungsausschlusses werden die offenen Mietrückstände fällig und müssen bis spätestens Juli 2022 ausgeglichen werden. Ab Juli 2022 kann wegen dieser Rückstände wieder außerordentlich gekündigt werden (§ 543 BGB), auch in Verbindung mit einer ordentlichen Kündigung nach § 573 BGB.

Da die Regelung des Art. 240 § 2 BGBEG nicht über den 30. Juni 2020 verlängert worden ist, können dennoch Mietschulden anfallen, wenn die Mieterin oder der Mieter die Miete ohne Tilgungsbestimmung überweist. Denn Art. 240 § 2 BGBEG setzt § 366 BGB nicht außer Kraft. In § 366 Abs. 2 BGB ist geregelt, dass ohne Tilgungsbestimmung immer auf die „älteste“ Schuld verrechnet wird. In der Praxis kann dies zu folgender Problemkonstellation führen: Wenn die Miete z.B. im Juli 2020 gezahlt wird ohne den Zusatz – Miete 07/20 – und es bestehen aber z.B. Mietschulden aus 04–06/20, dann würde die im Juli gezahlte Miete auf die Mietschulden verrechnet werden. Die laufende Miete in 07/20 würde dann als offen beim Vermieter geführt. Für Mietschulden ab 07/20 gilt aber eben der Schutz aus Art. 240 § 2 BGBEG nicht.

Der Deutsche Verein begrüßt die getroffenen Maßnahmen und Regelungen im Grundsatz, formuliert gleichwohl folgende Empfehlungen:

Glaubhaftmachung wohlwollend prüfen

Die Glaubhaftmachung sollte grundsätzlich wohlwollend geprüft werden, da zu dieser besonderen Situation noch keine Expertise über weitere Benachteiligungen, beispielsweise durch psychologische und soziale Langzeitauswirkungen vorliegt und daher im Einzelfall komplexe Sachverhalte nicht auf Grundlage von Erfahrungswerten bewertet werden können.

Zeitraum der Aussetzung von Zwangsräumungen verlängern

Die Justizbehörden der Länder sollten mit den Amtsgerichten vereinbaren, Zwangsräumungen vorübergehend auszusetzen. Denn neben den nicht vorhersehbaren wirtschaftlichen Folgen für Personen und Haushalte sind die Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt ebenso unklar. Die Versorgung mit alternativem

51 BGBl. I 2020 S. 569.

52 BT-Drucks. 19/18110, S. 18.

Wohnraum wird auch nach der akuten Pandemie-Krise für vulnerable Personen und Haushalte problematisch sein. Gleiches gilt für die wirtschaftliche Situation, die sich je nach Situation ebenfalls nur langsam wieder verbessert (z.B. in der Gastronomie, Teilen des produzierenden Gewerbes und im Dienstleistungssektor). Die Verpflichtung, unter den derzeitigen Bedingungen eine Wohnung suchen zu müssen, bringt viele Schwierigkeiten mit sich (Kontaktbeschränkungen, eingeschränkte Mobilität etc.) und stellt eine besondere Belastung dar.

B) Neu- oder Verlängerungsanträge bei den Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII

Bei den Hilfen gemäß §§ 67 ff. SGB XII ist zu unterscheiden, ob es sich um Neu- oder Verlängerungsanträge handelt.

Bearbeitung von Neuanträgen gewährleisten

In vielen Fällen werden die Hilfen, insbesondere in den stationären Angeboten, aber zum Teil auch im ambulanten Bereich, in Kombination mit einer Unterkunft angeboten. Im ambulanten Bereich geschieht dies dann in Form von sogenannten Trägerwohnungen (von Trägern der freien Wohlfahrtspflege angemietete und für die Dauer der Hilfe bereitgestellte Wohnungen) bzw. Wohnplätzen in Wohngemeinschaften.

Wird im Rahmen der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII Unterstützung bei der Erhaltung und Beschaffung einer Unterkunft erbracht, kann damit bei Gewährung dieser Hilfe auch ein Beitrag zur Verhinderung und Minderung der akuten Wohnungslosigkeit geleistet werden.

Der Deutsche Verein empfiehlt, dass solchermaßen gestellte Anträge zeitnah bearbeitet und ggf. bewilligt werden sollten. Dabei sollte eine vereinfachte Prüfung im Sinne einer summarischen Prüfung einschließlich einer Folgenabwägung stattfinden und auf dieser Basis entschieden werden. Soweit aufgrund entsprechender Regelungen, beispielsweise in den Landesrahmenverträgen gemäß § 80 SGB XII gefordert ist, dass im Rahmen der Bedarfsfeststellung eine Hilfefunkonferenz einzuberufen ist, so sollte vor dem Hintergrund der aktuellen Pandemielage zum Schutz der Leistungsberechtigten sowie der Mitarbeitenden bei den Leistungserbringern und Leistungsträgern vorerst darauf verzichtet werden.

Bei Anträgen auf Gewährung von Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII i.V.m. § 4 der DVO gemäß § 69 SGB XII als Maßnahme zum Erhalt bestehenden Wohnraums bei Kündigung, Räumungsklage etc. kann es sich im Einzelfall um aufschiebbare Bedarfe handeln. Je nach Lage in den Ländern werden Wohnungsraumungen derzeit nicht durchgeführt. Vermieterinnen und Vermieter zeigen verschiedentlich Zurückhaltung und der Bund hat mit Artikel 240 BGBEG (siehe unter A) einen entsprechenden Kündigungsschutz eingefügt.

Der Deutsche Verein empfiehlt hier eine besonders sorgfältige Prüfung des Einzelfalls. Ergibt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine konkrete Gefährdungslage für den Wohnraum, kann eine Zurückstellung vor dem Hintergrund der eingeschränkten Arbeitsfähigkeit der zuständigen Leistungsträger und Leistungserbrin-

ger sowie zugunsten der Anträge, die mit einer konkreten Beseitigung von Wohnungslosigkeit einhergehen, ausnahmsweise sachgerecht sein. Allerdings sind diese Fälle im Blick zu behalten. Sobald sich die Lage verändert, insbesondere nach Auslaufen der Sonderregelungen, ist auch über diese Anträge zeitnah im Sinne der betroffenen Leistungsberechtigten zu entscheiden.

Kontinuierliche Hilfen durch Verlängerungsanträge sicherstellen

Die bisherige Erfahrung der Praxis zeigt, dass der überwiegende Teil der gestellten Anträge, das trifft auf Neu- wie auf Verlängerungsanträge gleichermaßen zu, so hinreichend mit Tatsachen belegt ist, dass regelmäßig von einem Anspruch auf Leistungen der Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten gemäß §§ 67 ff. SGB XII ausgegangen werden kann. Von daher sollte auch hier eine vereinfachte Prüfung, z.B. nur in Bezug auf das Nachrangprinzip des 8. Kapitels zu anderen Leistungen, erfolgen. Auf Hilfekonferenzen, soweit sie gefordert sind, sollte wie bereits erwähnt, vorerst verzichtet werden und eine zeitnahe Verlängerung der Hilfe um weitere sechs Monate bewilligt werden.

Ausbleibende Verlängerungen der Hilfen hätten in den Fällen, in denen auch die Unterkunft sichergestellt wird, u.U. die Folge, dass die Leistungsberechtigten die Unterkunft verlassen müssen und somit wohnungslos werden. Dies läuft dem Schutzauftrag der Leistungsträger zuwider und erhöht in Zeiten der Pandemie das Risiko der Betroffenen, sich bzw. andere anzustecken.

Daher empfiehlt der Deutsche Verein, dass zur Sicherung laufender Maßnahmen in allen Fällen Kostenübernahmen für zunächst weitere sechs Monate ausgesprochen werden sollten. Dies soll auch deshalb erfolgen, damit die zuständigen Leistungsträger ausreichend Zeit zur Einzelfallprüfung haben.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. – seit 140 Jahren das Forum des Sozialen

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. ist das gemeinsame Forum von Kommunen und Wohlfahrtsorganisationen sowie ihrer Einrichtungen, der Bundesländer, der privatgewerblichen Anbieter sozialer Dienste und von den Vertretern der Wissenschaft für alle Bereiche der Sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und des Sozialrechts. Er begleitet und gestaltet durch seine Expertise und Erfahrung die Entwicklungen u.a. der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, der Sozial- und Altenhilfe, der Grundsicherungssysteme, der Pflege und Rehabilitation. Der Deutsche Verein wird gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Impressum

Herausgeber:

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Michael Löher, Vorstand

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

www.deutscher-verein.de

E-Mail info@deutscher-verein.de