

Belegungsmanagement in Deutschland und den Niederlanden: Sachbearbeiter als `gatekeeper` des Mietwohnungsmarktes?



Dr. Heike Hanhörster

ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

Ausgangspunkte der Forschung

- Studien zu ethnischer Segregation vernachlässigen Mechanismen auf dem Wohnungsmarkt: *“levels of segregation cannot satisfactory be explained by socio-economic and demographic characteristics”* (Doff, 2007: 293).
- Verbleib in segregierten Gebieten erfolgt auch aufgrund von Diskriminierungserfahrungen und verwehrtem Zugang zu sozio-ökonomisch privilegierteren Quartieren (Bourgeois 2014; Rosen 2014; Hanhörster, 2014)

Begründung einer Wohnungsgesellschaft zur Ablehnung eines türkischen Mieters in einer deutsch geprägten Wohnumgebung:

„Unsere Absicht war es lediglich, Sie davor zu schützen, dass Sie von der übrigen Hausgemeinschaft und Nachbarn abgelehnt und diskriminiert werden.“



Zugänge von Migrant(inn)en auf dem Mietwohnungsmarkt in Deutschland

- AGG § 19, Abs. 3 und 5: Schlupflöcher für Diskriminierung: *“Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen”*
- Testingstudie belegt Diskriminierung auch für Einkommensstärkere (ADS 2015)
- Aber: Fallbeispiele von Diskriminierung werden als Einzelfälle/Ausnahmen deklariert
- Diskriminierende Zuweisungspolitik durch Sachbearbeiter als `gatekeeper` von Wohnungsunternehmen (D: Barwick/Blokland 2014; Gestring et al. 2003; Kilic, 2009)
- nur wenige Studien beleuchten die inneren Routinen der Wohnungsvergabe und Belegungssteuerung

Zugänge von Migrant(inn)en auf dem Mietwohnungsmarkt in den Niederlanden

- Hoher Anteil Sozialwohnungen am Gesamtwohnungsbestand (rd 1/3)
- Wende in der Vergabepolitik in den neunziger Jahren
- *“Housing officers intentionally or unintentionally allocated [...] households [...] based on whether they ‘deserved’ a dwelling or were suitable for a neighbourhood”* (Manley/van Ham, 2007: 3128)
- Einführung des `Choice-based letting`:
 - Handlungsspielraum von Sachbearbeitern bewusst begrenzt
 - Hohe Transparenz Wohnraumangebot und Wohnraumvergabe



Forschungsfragen

- (Wie) beeinflussen Belegungsstrategien räumliche Segregation?
- Welche sozialen oder ethnischen Kategorien strukturieren die Alltagspraktiken bei der Belegung?
- Gibt es Unterschiede zwischen
 -unterschiedlichen Anbietern (Genossenschaften, kommunale oder private Wohnungsunternehmen)
 - ...Wohnungsmärkten (angespannt versus entspannt)
 -und Quartierstypen?
- Welche Erkenntnisse lassen sich aus der niederländischen für die deutsche Belegungspraxis gewinnen?

Theoretischer Zugang: Street-level Bureaucracy (Lipsky, 1980)

- `Street-level bureaucrats`: *“Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work”*. (Lipsky, 1980: 3)
- Kluft zwischen “policy as written” und “policy as performed”
- *“it is only in the interaction between caseworkers and clients that formal policy comes to life”* (Rice, 2013: 1039)

Methodisches Vorgehen

Individualebene:

- Interviews in Duisburg zu Wohnbiographien und Standort-“entscheidungen“ am Beispiel ressourcenstarker Migrantenhaushalte (Dissertation)

Strukturelle Ebene:

- Literaturrecherche zur Rolle von gatekeepern
- Erste Interviews mit Wohnungsunternehmen (gatekeepern) in Duisburg (kommunale, private, Genossenschaften) sowie weiteren Experten (Wohnungsamt, Mieterverein, freie Träger); Dokumentenanalyse



Identifikation von `Transferthemen` (Masser, 2005: 179)

- Experteninterviews in den NL (Schwerpunkt Rotterdam): Belegungspolitiken
- 2015/16; weitere Interviews in Duisburg und anderen Kommunen

Fallstudie Stadt Duisburg

- Hoher Migrantenanteil (33%)
- Entspannter Wohnungsmarkt und deutliche sozial-räumliche Polarisierung
- Großes Spektrum an Wohnungsanbietern, hoher Anteil Einzeleigentümer
- Abschmelzender Sozialwohnungsbestand, Kommune übt kein Besetzungs- oder Belegrecht aus



Entscheidungsspielraum von gatekeepern: Informelle Quoten

„Die Quote gibt es nicht!“ (Verbandsvertretung
Wohnungswirtschaft)

„in jedem Vermietungsbezirk (....) gibt es absolut gut funktionierende (...) Hausgemeinschaften und da müssen wir absolut vorsichtig sein. Und jeder Bezirk hat irgendwo ein Haus wo wir sagen: 'Komm, Augen zu, durch, egal, (...) da wohnen schon - weiß ich nicht - fünf Familien mit Migrationshintergrund, da stört auch die sechste nicht'“

- `Policy as written` vs `policy as performed`

The `deserving´ and the `undeserving´

- **Sichtbarkeit von Differenz und fehlende Passgenauigkeit (`matching´), als Ablehnungsfaktor (Tomlins 1997: 181)**

„ich will wissen, wie die wohnen, ob die da reinpassen,(...), dass nicht die deutschen Mieter sofort am nächsten Tag bei mir auf der Matte stehen und mich fragen: 'Wen hast du uns denn da reingesetzt?‘“

*„Und die ...aus Westeuropa, die fügen sich auch in eine Hausgemeinschaft ein - am Anfang ein bisschen spanisch laut, aber ratzfatz haben die sich eingelebt, (...) aber.... **Wenn jetzt natürlich auffällige fremde Kulturen kommen, die alles strubbelig machen, dann wird natürlich jeder irgendwo Vorbehalte haben“***



Hintergründe und Rationalitäten der Selektion

- **Informelle Regeln und Bilden von Kategorien um Effizienz zu steigern;**
“the social actors do not need to be racist to discriminate” (Sala Pala 2013: 180)

*„Wenn ich da jetzt an jemanden vermiete, dann kommt Tante Bemmi sofort raus (...). Also der Ärger ist schon vorprogrammiert. **Jeder neue Mietvertrag kann (...)** ein Rechtsverfall werden oder eine **Beschwerde werden, die dann wieder mit Arbeit verbunden ist.** Und es ist ja auch so, dass der Mensch ein bequemes Wesen ist und, ähm, wenn ich die Falschen aussuche, ist der Stress nachher umso höher“*

- Selektionsstrategien auch von Sachbearbeitern mit Migrationshintergrund (Jeffers/Hoggett 1995; Rosen 2014)

‘Transparenz’ der Entscheidungsfindung

- Diskriminierung schwer aufzudecken, „smiling racism“ (Codjoe 2001; Yigit et al 2010)

„Ich darf ja keinem sagen: 'Nein, dich will ich nicht.' Ich muss mir irgendwas einfallen lassen, warum der da nicht hin – (...) ich darf keinen diskriminieren (...) das ist auch immer ein bisschen so Gefühl und Geschick des einzelnen Vermieters. (Mhm.) Also: Wie kann ich mit jemandem reden? Was verträgt er an Ehrlichkeit? Wie kann ich das vielleicht doch anders umschreiben?“



Transfertopics...Blick in die Niederlande

- Ineffizienz der Wartelisten und Risiko der institutionellen Diskriminierung: Start von „Modellprojekt“ (Kullberg 1997)
- **Entscheidungsspielraum der Sachbearbeiter:** minimiert; regionale Testing-verfahren zur Qualitätssicherung
- **Effizienzdenken und Kategorienbildung:** Anti-Rassismusleitlinien; Beschwerdestellen
- **Transparenz:** regionale Wohnungsportale; Transparentere Nachfrage sowie Kriterien der Vergabe



Zwischenfazit

- Diskriminierung als Tabuthema in Deutschland, Kluft zwischen empirischen Belegen und Selbstwahrnehmung/Außendarstellung der Unternehmen
- Belegungsmanagement räumt Sachbearbeiter(inne)n deutliche Handlungsspielräume ein
- Balanceakt: Einerseits kann Flexibilität sensible Belegung ermöglichen, andererseits bietet sie Raum für Diskriminierung
- Mieter werden „klassifiziert“; Hintergrund der Kategorienbildung ist Effizienzgedanke, über unterschiedliche Wohnungsanbieter hinweg
- Resultat der „Blockingstrategien“: Zugänge insbesondere zu deutsch geprägten Wohnbereichen willkürlich weiter verengt, Segregation befördert
- Übertragbarkeit der Ergebnisse? Belegungsstrategien und Mieterselektion in angespannten Wohnungsmärkten einfacher zu verwirklichen (Planerladen 2014; ADS 2015)

Literatur

- Bouma-Doff, W. van der Laan (2007):** Involuntary Isolation: Ethnic Preferences and Residential Segregation. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 29, Issue No. 3, August 2007, 289-309
- Brown, T. & King, P. (2006):** The Power to Choose: Effective Choice and Housing Policy. *International Journal of Housing Policy*, 5:1, 59-97
- Brown, T. & Yates, N. (2005):** Allocations and Lettings – Taking Customer Choice Forward in England? *European Journal of Housing Policy*, Vol. 5, No. 3, 343–357
- Clark, W. A. V. & Dielemann, F. M. (2012):** Households and Housing: Choice and Outcomes in the Housing Market, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers
- Fitzsimons, J. (2013):** The German Private Rented Sector. The Knowledge Centre for Housing Economics. Working Paper, Kopenhagen
- Haffner, M. & Hoekstra, J. S. C. M. (2006):** Housing allocation and freedom of movement: A European comparison. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2006, Vol. 97, No. 4, 443–451
- Kirchner, J. (2005):** Safeguarding target-group-specific housing supply. A European comparison. Final Report. Stiftung für Forschungen im Wohnungs- und Siedlungswesen, Darmstadt
- Kullberg, J. (2002):** Consumers' Responses to Choice-based Letting Mechanisms, *Housing Studies*, 17:4, 549-579
- Kromhout, S. & van Ham, M. (2012):** Social Housing: Allocation. *International Encyclopedia of Housing and Home*, Vol. 6, 384-388
- Lipsky, M. (1980):** Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, New York
- Manley D. & van Ham M. (2011):** Choice-based letting, ethnicity and segregation in England. *Urban Studies* 48(14), 3125-3143.
- Masser, I. (2005):** The transferability of planning experiences between countries, in: Masser, I., Williams, B., Williams, R. (Hg.): *Learning from Other Countries: The Dimension in Urban Policy*, Norwich, 173-183
- Münch S. (2009):** “It's all in the mix” – Constructing ethnic segregation as a social problem in Germany. *Journal of Housing and the Built environment* 4, 441-455
- Smith, S. & Mallinson, S. (1996):** The Problem With Social Housing: Discretion, Accountability and the Welfare Ideal, *Policy & Politics*, Vol. 24, No. 4, September 1996, 339-357
- Thornhill, J. (2010):** Allocating social housing: opportunities and challenges. Chartered Institute of Housing
- Tomlins, R. (1997):** Officer discretion and minority ethnic housing provision. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, Vol. 12, No. 2, June 1997 (2), 179-197
- Van Daalen, G. & Van Der Land, M. (2008):** Next Steps in Choice-based Letting in the Dutch Social Housing Sector, *International Journal of Housing Policy*, 8:3, 317-328