

Die Zuteilung von Sozialmietwohnungen

Bei der Zuteilung von Sozialmietwohnungen erbringen in der Mehrzahl der Fälle privatwirtschaftliche Unternehmen Sozialleistungen. Im folgenden Beitrag wird die These vertreten, daß bei dieser Konstruktion dem Kriterium der Zahlungsfähigkeit vor dem der Bedürftigkeit Vorrang eingeräumt wird. Die Verwaltungsrichtlinien für die Zuteilung enthalten – ohne faktische Bewußtheit – nur positive Kriterien und sind so breit gefaßt, daß von den zu verteilenden Wohnungen für die negativen Kandidaten nichts mehr übrigbleibt. So entfällt die Notwendigkeit einer offen erklärten Ausgrenzung von Problemgruppen

In der Bundesrepublik gibt es zwei Modelle der Zuteilung von Sozialmietwohnungen¹.

Das „private Modell“ besteht darin, daß der Vermieter den Mieter selbst aussuchen darf. Er muß freilich einige Vorgaben beachten, die den Bewerberkreis gesetzlich einengen. Ob die Vorgaben auf die jeweiligen Bewerber zutreffen, braucht der Verfügungsberechtigte nicht selbst zu prüfen. Vielmehr wird dies im sog. Berechtigungsschein vermerkt, den die Wohnungsbehörde erteilt (vgl. § 5 WoBindG).

Das „gemischte Modell“ besteht darin, daß der Vermieter zwar wie im privaten Modell in ein privates Mietverhältnis mit dem ausgewählten Bewerber eintritt, jedoch seinen Mieter nicht nach abstrakt vorgegebenen Merkmalen, sondern nur aus einer geringen Anzahl (meist drei) namentlich benannter Bewerber aussuchen darf. Die Auswahl dieser Bewerber wird von der Wohnungsbehörde getroffen. Im „gemischten Modell“ belegt die Gemeinde die Wohnung nicht nur selbst, sondern ist auch deren Eigentümerin. Während dieses Modell z. B. in England mit dem „council housing“ etwa 30 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes umfaßt, beschränkt es sich in der Bundesrepublik auf einen kleineren Bestand an „Schlichtwohnungen“ und Notunterkünften. Der öffentlich geförderte Mietwohnungsbau hat dagegen als gemischtes Modell begonnen. Er wurde wie der Altbau und der freifinanzierte Neubau von der Wohnungsbewirtschaftung erfaßt. Im Zuge der fortschreitenden Aufhebung der Wohnungsbewirtschaftung ab 1960 wurde auch das Belegungsrecht im öffentlich geförderten Sektor beendet. An die Stelle trat im Normalfall das private Modell. Ab 1973 wurde das gemischte Modell in einigen Ländern (insbesondere Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen) für Teile des Wohnungsbestands (insbesondere in Großstädten) wieder eingeführt. Häufig werden das private und das gemischte Modell in einer Gemeinde also nebeneinander praktiziert.

1. Empirische Ergebnisse

Auswahlkriterien im privaten Modell

Bei den von uns untersuchten Wohnungsunternehmen (im folgenden WU) stehen Kriterien des Wohnungsnotstands und der Dringlichkeit nicht im Vordergrund. Zunächst geht es darum zu prüfen, ob der Bewerber für das WU *erträglich* ist. Die wichtigste Voraussetzung ist dabei die *Zahlungsfähigkeit* des Bewerbers. In einer besonderen Lage sind dabei die Genossenschaften. Sie prüfen zwar ebenfalls, doch kommen viele arme Personen schon gar nicht zu ihnen, weil die Zahlung eines Genossenschaftsanteils erforderlich ist. Ähnliches gilt für Gesellschaften, die nur für einen bestimmten Bevölkerungskreis (z. B. für Beamte) bauen. Eine zweite Voraussetzung ist die *Bereitschaft und Fähigkeit, sich einer Hausgemeinschaft anzupassen*. Dabei gelten als wenig anpassungsbereit ganz pauschal „die Ausländer“. Es ist erkennbar, daß die WU dabei die Sichtweise des deutschen Mittelstandes übernehmen, nicht unbedingt, weil sie derselben Meinung sind, wohl aber, weil sie ein „Absinken des Quartiers“ fürchten. Die Reaktion darauf ist bei vielen die Formel „nur ein oder zwei Ausländerfamilien pro Haus-

eingang“, also Streuung und Kontingentierung. Als weitere Gruppen, die für in der Hausgemeinschaft unverträglich gehalten werden, wurden Alkoholikerfamilien, alleinstehende Frauen mit Kindern, alleinstehende Wohnungslose, Straftatlassene und ehemals Drogenabhängige genannt.

Oberhalb dieser Minimalkriterien ist erheblich, ob der Bewerber in einer *Vertrauensbeziehung* zum WU steht. Am deutlichsten ist dies bei den Genossenschaften, bei denen die Mitglieder Vorrang genießen. Bei anderen Gesellschaftstypen führt ein Weg über die Empfehlung durch bewährte Altmietler, den Hausmeister oder Personal des WU. Wer schon Mieter des Unternehmens ist, hat ebenfalls Vorrang. Im übrigen entscheidet vermutlich eine Mischung aus Wartezeit des Bewerbers, aus besonderen Vorstellungen der Sachbearbeiter über eine harmonische Hausgemeinschaft und nicht zuletzt das Streben eines jeden Verwalters nach Arbeitserleichterung.

Auswahlkriterien im gemischten Modell

Bei der Auswahl der Bewerber durch die Behörde steht im Vordergrund die Feststellung der *Bedürftigkeit* der Bewerber und nicht – wie bei den WU – die Feststellung der *Erträglichkeit*. In den größeren Städten heißt Bedürftigkeit nicht lediglich, daß die gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich Einkommensgrenze und angemessener Wohnungsgröße geprüft werden, sondern auch, daß nach besonderer *Dringlichkeit* geforscht wird. Dringlichkeitskriterien sind meistens in städtischen Verwaltungsrichtlinien niedergelegt. Die Anwendung der Kriterien in der einzelnen Zuteilungsentscheidung ist unterschiedlich stark formalisiert. Meistens dienen die Kriterien als bloße Abwägungsgesichtspunkte, häufig werden sie in einige wenige Dringlichkeitsstufen gegliedert; in manchen Städten sind sie durch eine Punktwertung in eine feste Rangfolge gebracht (München); manche Städte (Nürnberg) erfassen die Bewerber zudem durch EDV und haben dadurch jederzeit einen Überblick über das Bewerberspektrum.

Wenn nach diesen Kriterien auch vorrangig die Bedürftigkeit ermittelt wird, so ist der Gesichtspunkt der „Erträglichkeit“ doch keineswegs ausgeschaltet. Zwar werden die nicht akzeptablen „Problemgruppen“, gerade weil sie auf dem freien Markt und bei Zuteilung durch die WU benachteiligt werden, in manchen Richtlinien als Dringlichkeitsfälle aufgeführt. Sieht man genauer auf die Formulierungen, so zeigt sich aber, daß in die Kriterien Vorbehalte eingebaut sind, wie „angepaßt“, „ohne eigenes Verschulden“, „von der Behörde für Inneres befürwortet“, „mit Zustimmung des Gerichts oder des Ehepartners“. In Hamburg gilt sogar für alle „Wohnungsnotfälle“ der Generalvorbehalt: „Demjenigen, der seine Lage selbst verursacht hat, kann die Anerkennung als Wohnungsnotfall versagt werden.“ So wird ermöglicht, die Problemgruppen zu differenzieren in solche, die den Vermietern doch noch zugemutet werden können, und solche, die ausgeschieden bleiben.

2. Interpretation

Wohnungszuteilung als Sozialpolitik

Es ist in den letzten Jahren mehr und mehr festgestellt worden, daß staatliche Interventionen

Gerd Winter, Dr. jur., geb. 1943, 1969–1972 wiss. Assistent Universität Konstanz, 1972–1973 visiting scholar Yale Law School New Haven, seit 1973 Professor für öffentliches Recht, Verfahrensrecht und Rechtssoziologie an der Universität Bremen.

¹ Dieser Aufsatz enthält eine Zusammenfassung des empirischen und Ausschnittes des theoretischen Teils der Studie W. Winter-v. Gregory/G. Winter, Die Zuteilung von Sozialwohnungen, Nr. 36 der Arbeitspapiere des Forschungsschwerpunkts Reproduktionsrisiken, soziale Bewegungen und Sozialpolitik, Universität Bremen 1982 (zu beziehen über den Verf.). Die empirischen Angaben beruhen auf Befragungen in zwölf Wohnungsunternehmen und sechs Wohnungsämtern sowie auf zehn Interviews mit Wohnungsbewerbern. Daneben wurden eine Auswertung von Wohnungszuteilungsakten in einem bremschen Ortsamt durchgeführt, zwei Wohnungsunternehmen bei der Wohnungsvergabe beobachtet sowie statistisches Material verschiedener Großstädte ausgewertet.

² Ein Beispiel ist die Steuerprogression, vgl. J. Westergaard, Sozialpolitik und Ungleichheit, in: Zeitschrift für Sozialreform 1980.

³ Zahlenmäßige Schätzungen bei Schneider/Kornemann, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, S. 59. Zur Fehlbelegung oder besser Fehlsubventionierung bei den selbstnutzenden *Eigentümern* ist bemerkenswerterweise noch viel weniger bekannt, obwohl Eigentümerwohnungen immerhin ein Fünftel des Gesamtbestands von fünf Millionen öffentlich geförderten Wohnungen ausmachen.

⁴ S. Ulbrich, Verteilungswirkungen des Förderungssystems für den Wohnungsbau, 1980, S. 121-123.

⁵ Häring, Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor, 1974, S. 71.

⁶ Was in dem Wandel auf der gesetzlichen Ebene nicht deutlich genug wird, ist der Variantenreichtum dieser Funktionen. Hier mag unsere Untersuchung der Zuteilungspraxis ein Stück weiterführen. Sie zeigt, daß auch die Wende von den „breiten Schichten des Volkes“ zu bedürftigen Sondergruppen aus dem Sozialen Wohnungsbau keineswegs ausschließlich ein Instrument der Sozialpolitik gemacht hat. Neben sozialpolitischen Zwecken (z. B. kinderreiche Familien, Behinderte, Alleinerziehende) stehen Zwecke der Infrastrukturschaffung (z. B. Sanierungsbetroffene, junge Ehepaare, Pendler), der Übernahme politisch-moralischer Verantwortung (z. B. Aussiedler, Asylsuchende) aber auch noch der nackten Abwehr von Gesundheitsgefahren (z. B. Obdachlose, Inhaber gesundheitsgefährdender Wohnungen).

⁷ Die Unterscheidung wird von politiknahen Forschern ebenso wie von Praktikern in eigenartiger Scheu vor der Benennung von Armut, Unangepaßtheit u. a. häufig durch Benutzung nichtssagender Oberbegriffe verwischt. Vgl. zur Praxis J. Heuer u. a., Lehrbuch der Wohnungswirtschaft, 1979, S. 183, der von „sozialen Randgruppen“ spricht.

⁸ So etwa meine Vermutung in Leviathan 1981, S. 114, die hier zu modifizieren ist.

⁹ Zum Tauschkonzept als Verständnismodell für den Sozialen Wohnungsbau vgl. G. Winter, Krit. Justiz 1978, S. 254 ff.

¹⁰ R. Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, 1978, S. 127 f.

rechtlicher oder finanzieller Art, die auf den ersten Blick eine vertikale Umverteilung bezwecken, bei näherer Betrachtung nur horizontale Umverteilung (z. B. zwischen Altersstufen, zwischen Gesunden und Kranken u. ä.) oder gar vertikale Umverteilung von niedrigeren zu höheren Einkommensschichten enthalten². Im Bereich des Sozialen Wohnungsbaus stellt hierfür die sogenannte Fehlbelegung ein Beispiel dar: Mieter, deren Einkommen über die zulässige Grenze hinausgewachsen sind oder deren Familie nicht mehr so groß ist, wie es der Wohnungsgröße entspricht, ziehen Subventionen ab, die eigentlich Minderbemittelten zufließen sollten³. Ein ähnlicher Befund ist für die anderen Mieter ermittelt worden: Der Durchschnittsbetrag an Subvention, der einem Mieterhaushalt zugute kommt, ist höher, je mehr der Mieterhaushalt verdient⁴. Nun sind solche Feststellungen weniger spektakulär, wenn man sich vor Augen führt, daß der Soziale Wohnungsbau ursprünglich eher Wohnungsversorgung für die breite Bevölkerung als Umverteilung bezweckt hat. Er sollte ohne Rücksicht auf *besondere* Bedürftigkeit die allgemeine Wohnungsnot abbauen⁵. Mit der Zeit wurden die Zielgruppen aber genauer bestimmt. Der soziale Mietwohnungssektor wurde langsam zu einer „Reserve“, die zur Wahrnehmung verschiedener und im zeitlichen Verlauf wechselnder öffentlicher Funktionen eingesetzt werden konnte⁶.

Ein weiteres Ergebnis unserer Untersuchung ist die Unterscheidung von akzeptablen Bedürftigen und nicht akzeptablen Bedürftigen oder Problemgruppen⁷. Bei der ersten Gruppe handelt es sich um solche Personen oder Familien, bei denen fehlende Bauformen (z. B. große Wohnungen, Behindertenwohnungen), nicht Ablehnung des Vermieters zur Unterversorgung des Bewerbers führen, und bei denen die öffentliche Hand fürsorglich eingreift, weil sie sich von den Bewerbern letztlich noch etwas *verspricht*, seien es Arbeitsleistungen, Konsum, Bevölkerungszuwachs oder auch nur Wählerstimmen. Von den Problemgruppen ist allenfalls etwas zu *befürchten*, etwa abweichendes Verhalten oder auch einmal, wie das Beispiel der Frauenhausbewohnerinnen zeigt, politischer Druck. Erst dann, nicht aber im Normalfall, muß die Kommune tätig werden und den Zugang zu den Sozialwohnungen öffnen.

Eine dritte Frage im Zusammenhang der Theorie der Sozialpolitik ist, ob das bei Sozialleistungen verschiedentlich beobachtete „creaming the poor“, die Bevorzugung der oberen Schichten der Bedürftigen auch im Sozialwohnungssektor zu beobachten ist⁸. Oben wurde gezeigt, daß dieser Effekt in der Tat feststellbar ist, daß er allerdings weniger in einer finanziellen als in einer eigenschaftsbezogenen Dimension eintritt: Zum einen müssen sich sozialpolitische Prioritäten den knappen Bestand mit anderen Kriterien wie z. B. infrastrukturellen teilen, zum anderen wird in der Masse der sozialpolitisch anerkanntswerten Fälle ein Bodensatz nicht oder schlecht versorgter Problemfälle „ausgefällt“.

Wohnungszuteilung als Sozialverwaltung

Von verwaltungswissenschaftlichem Interesse ist die Zuteilung von Sozialwohnungen besonders insofern, als hier privatwirtschaftliche Unter-

nehmen Sozialleistungen erbringen. Sie werden dazu im Austausch gegen staatliche Subvention, nämlich die Wohnungsbauförderung, verpflichtet⁹. Zwar ist die öffentliche Sozialverwaltung heute Gegenstand vielfältiger Untersuchungen, doch fehlt es an der Analyse von Sozialverwaltung durch Private. Hinweise gibt die allgemeinere Bürokratietheorie, soweit sie öffentliche und private Organisationen vergleicht. Als folgenreichen Unterschied hebt sie hervor, daß öffentliche Organisationen nicht wie private ihr Einkommen unmittelbar von ihren Klienten beziehen und daß Leistung und Gegenleistung deshalb entkoppelt seien, woraus mangelnde Informiertheit über die Nachfrage sowie Ineffizienz folgten¹⁰.

Die hierin enthaltenen Aussagen über private Organisationen haben allerdings Unternehmen im Auge, die private Güter für den Markt produzieren¹¹. In unserem Zusammenhang geht es jedoch um meritorische, d. h. privat und ohne öffentliche Hilfe nicht produzierbare Güter und deren „meritorische“ Verteilung. Die Frage an das Organisationsverhalten ist hier, ob die Unternehmen sich wie normale Unternehmen verhalten und den erstbesten Kunden bedienen, der zahlen kann, oder ob sie primär auf Bedürftigkeit und erst sekundär auf die Gegenleistung sehen.

Unsere Studie zeigt, daß bei der Zuteilung der Unternehmenscharakter durchschlägt. Zwar sind zusätzliche *Gewinnmöglichkeiten* durch preisliche Ausnutzung von Angebotsknappheit rechtlich¹² und tatsächlich ausgeschaltet, doch äußert sich das wirtschaftliche Interesse in der Form der *Kostenvermeidung*. Zusätzliche Kosten können durch nicht zahlungsfähige Mieter oder durch Mieter entstehen, die andere Mieter zum Auszug veranlassen, die Wohnung nicht pfleglich behandeln oder übermäßig abnutzen.

Im gemischten Modell ist die Zuteilung institutionell von der Eigentümerfunktion getrennt¹³. Die Verwaltungsbehörde kann freier agieren und sich primär um Dringlichkeiten kümmern, weil sie mögliche entstehende Kosten nicht selbst spürt. Allerdings kann sie das Kostenvermeidungsinteresse der Unternehmen nicht ganz außer acht lassen, zumal dann, wenn es mit ihrem eigenen Interesse an der Vermeidung von Verslumung konvergieret.

Problemfälle werden im gemischten Modell also zum Teil den Wohnungsunternehmen nicht zugemutet. Statt dessen übernimmt die Gemeinde sie entweder in kommunale Schlichtwohnungen oder überläßt sie dem freifinanzierten Sektor, der sie zwar häufig ausbeutet, quantitativ aber immerhin genügend Raum bietet.

Die Tatsache, daß Wohnungsunternehmen im privaten Modell keine Dringlichkeitskriterien verwenden, heißt nicht, daß dergleichen nicht durch entsprechende Auflagen oder vertragliche Vereinbarungen durchsetzbar wäre. So dürften die Belegungsbindungen, die für manche Wohnungen bestehen, auch ausgeführt werden. Ebenso scheinen sich die WU in Bremen z. B. an einen mit dem Sozial- und Wohnungsamt geschlossenen Vertrag über vorrangige Berücksichtigung von Dringlichkeitsfällen zu halten¹⁴. Nicht zu erwarten ist jedoch, daß WU Bindungen einhalten werden, die spürbar ihr Kostenvermeidungsinteresse einzuschränken versuchen.

Die Zuteilung von Sozialmietwohnungen

Rechtssoziologische Aspekte

Die Zuteilung von Sozialwohnungen ist ein Exerzierfeld für Rechtsformen, die nicht dem gewohnten Bild der Marktregulierung entsprechen, sondern administrative Verteilung knapper Güter organisieren. Denkbare Varianten objektivrechtlicher (d. h. subjektive Rechte Betroffener zunächst noch ausblendender) Art sind:

- das *Windhundverfahren*, bei dem bedient wird, wer nach Freiwerden einer Wohnung als erster kommt;
- die *Warteliste*, die ebenfalls nach zeitlichem Gesichtspunkt vorgeht, jedoch die Zufälligkeit des Freiwerdens als Differenzierungskriterium ausschaltet;
- *Grenzziehung* bei Freilassung von Entscheidungsspielräumen, z. B. die Einkommensgrenze und die angemessenen Wohnungsgrößen, aber auch Kriterien der Erträglichkeit von Bewerbern;
- inhaltliche *Prioritätensetzung*, die die Entscheidungsspielräume weiter strukturieren.

Den vier Varianten entspricht in der genannten Reihenfolge eine zunehmende Wahrscheinlichkeit nicht nur informeller, sondern formeller Regelung (Übung – interne Richtlinien – Gesetz) und nicht nur selbstgesetzter, sondern durch eine übergeordnete, zielgebende Instanz gesetzter Regelung (Verwaltungsrichtlinie der Gemeinde – Landes- und Bundesgesetz; interne Richtlinie eines WU – Auflage/Vertrag einer Gemeinde – Landes- und Bundesgesetz).

Bei der Zuteilung von Sozialwohnungen lassen sich alle Varianten studieren. Für größere WU ist die Kombination der zweiten und dritten, für kleinere WU die Kombination der ersten und dritten, für behördliche Zuteilung die Kombination der dritten und vierten Variante charakteristisch. Der Hauptunterschied im Effekt ist dabei, daß besonders bedürftige Gruppen auf Verankerung in Prioritätenlisten angewiesen sind, weil bei den anderen Varianten eher der Zufall oder die Fähigkeit zum „Organisieren“ entscheidet.

Die Variante „Prioritätensetzung“ tritt, wie wir gesehen haben, mehr und mehr in den Vordergrund. Prioritätenlisten sind typisch für eine politisch bewußte Verteilungsorganisation. Ihre praktisch-philosophische wie auch rechtsdogmatische Durchbildung zieht derzeit viel Aufmerksamkeit auf sich, was der zunehmenden „Abhängigkeit von Sozialleistungen“ oder richtiger (weil es sich häufig nicht mehr um bloße Kompensation von Marktfehlern handelt) von Vergesellschaftung entspricht¹⁵.

In den Niederungen der Konstruktionsprobleme, auf die wir uns beschränken wollen, stellt sich zunächst die Frage, welche normative Bedeutung eine Prioritätenliste für den Anwender eigentlich besitzt¹⁶. Man kann unterscheiden zwischen *Rangordnung* und *Abwägungsordnung*¹⁷: eine Rangordnung hat die Bedeutung, daß der Anwender die Prioritäten wirklich beachten soll, eine Abwägungsordnung zählt nur Beispielfälle auf, die dem Anwender nahelegen, daß er die unterschiedlichen Interessen abwägen soll.

Man kann wohl annehmen, daß die Städte, die Dringlichkeitskriterien aufgestellt haben, damit eine Rangordnung meinten. Besonders ausgeprägt ist dies dort, wo Punktsysteme gelten, z. B. in München. Vergleicht man die normative Rang-

ordnung jedoch mit dem relativen Gewicht der Dringlichkeitskriterien in der Zuteilungspraxis, fällt auf, daß die Bewerber nicht etwa, wie man erwarten könnte, entsprechend der Rangordnung so bedient werden, daß die je nächste Stufe erst dann drankommt, wenn die je frühere ausgeräumt ist. Vielmehr werden die Bewerber im großen Ganzen etwa in dem Verhältnis untergebracht, in dem sie im Bewerberspektrum erscheinen, wobei sich die Rangordnung freilich in gewissen Gewichtsverschiebungen gegenüber einer rein proportionalen Verteilung äußert. Prioritätenlisten sind in der Praxis also nicht strikte Rangordnungen, sondern eher Abwägungsordnungen mit begrenzten Gewichtungsvorgaben.

Die Ursache hierfür liegt vermutlich darin, daß bei der Wohnungszuteilung zwischen Bewerber und Sachbearbeiter nicht lediglich ein technisches Verhältnis der Datenregistrierung und Subsumtion entsteht, sondern häufig auch eine soziale Beziehung, bei der der Bewerber als Mensch in Not erscheint und der Sachbearbeiter eine Sozialarbeiterrolle übernimmt¹⁸. Das kann selbst dann gelten, wenn die Verteilung mit Hilfe von EDV automatisiert ist. Die bisher wohl genaueste empirische Untersuchung zur EDV-geleiteten Zuteilung von Wohnungen spricht sogar von einem „dual allocation system“, bei dem entgegen der offiziellen Perfektion der quantifizierenden Automatik das qualitative Judiz und die soziale Beziehung gleichwertigen Einfluß haben¹⁹.

Die soziale Beziehung kann, gegenüber der abstrakten Beurteilung anhand der Rangordnung, die Besonderheiten des Einzelfalls zur Geltung bringen. Ob dies freilich zur besseren Versorgung der Bedürftigen führt, oder im Gegenteil weniger Bedürftige voranbringt, kann allgemein nicht gesagt werden. Die Untersuchung über das „dual allocation system“ stellte z. B. eine Benachteiligung von ethnischen Minoritäten fest.

Die Normierung von Verwaltungshandeln hat neben einer instrumentellen auch eine „öffentliche“ oder – modischer – symbolische Funktion. Sie stellt Erwartungen an das Verhalten der Verwalter auf und macht diese Erwartungen zugleich publik. In unserem Zusammenhang: sie schreibt den Zuteilungsinstanzen eine Rangordnung vor und setzt diese Rangordnung zugleich der Öffentlichkeit aus²⁰. Dies zwingt die normierenden Instanzen viel stärker, Farbe zu bekennen. Sie müssen sich nun darüber äußern, wen sie bevorzugen, aber auch, wen sie zurücksetzen wollen. Problematisch ist dabei in einer Welt des veröffentlichten Optimismus insbesondere das letztere, die offene Erklärung, jemanden benachteiligen zu wollen.

Die Technik der Rangordnung hilft aus dieser Verlegenheit, wenn man nur *positive* Kriterien aufstellt und sie so breit faßt, daß von den zu verteilenden Gütern für die negativen Kandidaten nichts mehr übrigbleibt. Wir hatten gesehen, daß die Verwaltungsrichtlinien zur Wohnungszuteilung – sicherlich ganz ohne taktische Bewußtheit – in der Tat so formuliert sind. Man kann die freiwerdenden Wohnungen unschwer mit Bewerbern füllen, die unter die positiven Kriterien fallen, und hat darüber, daß Problemgruppen ausgegrenzt werden, in den öffentlichen Richtlinien nichts sagen müssen.

Gerd Winter, Bremen

¹¹ Nur hingewiesen sei darauf, daß die Aussagen die Realität mancher nachfragezeugender und bürokratisch-ineffizienter großer Unternehmen kaum treffen.

¹² § 8 Wohnungsbindungsgesetz.

¹³ Eine Funktionentrennung etwa zwischen Rechnungswesen und Vermietung gibt es auch bei größeren WU. Doch hat sie vermutlich weniger deutliche Folgen als die gänzliche Herauslösung des Belegungsrechts. Zum Problem innerunternehmerischer Funktionentrennung vgl. Bosetzky, Grundzüge einer Soziologie der Industrieverwaltung, 1970, S. 118 ff.

¹⁴ So das Ergebnis eines Berichts der bremischen gemeinnützigen WU.

¹⁵ Dazu U. K. Preuß, Die Internalisierung des Subjekts, 1979, bes. S. 261–281. Zu einem entsprechenden Denkanlass im Wohnungsversorgungsbereich vgl. G. Winter GWV 1980, S. 692.

¹⁶ Auch hier bleibt der Rechtsschutzaspekt zunächst noch ausgeblendet.

¹⁷ Der Unterschied ist besonders von Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1975, S. 445 ff. und 454 ff. ausgearbeitet worden.

¹⁸ Vgl. J. Handler, Protecting the Social Service Client, 1979, S. 118.

¹⁹ Henderson/Karn/Brown, Improving the Opportunities of Racial Minorities in Council Housing: A Case Study of Birmingham, 1981, S. 328 ff. In der bundesrepublikanischen Soziologie der Verwaltungsautomatisierung scheint dieser Aspekt weniger gesehen zu werden, – ob wegen nationaler Unterschiede des Gegenstandsbereichs oder aus Gründen des Forschungsbestands, können wir nicht entscheiden. Zum Stand s. insbesondere K. Lenk, Implikationen der Verwaltungsautomation für das Verhältnis von Verwaltung und Bürger, in: Bürger-nahe Verwaltung? hrsg. v. Hoffmann-Riem, 1979, S. 146 ff.

²⁰ Was faktisch freilich nicht in jedem Fall geschieht, zumal die Rechtsprechung zur Veröffentlichung von Verwaltungsrichtlinien die Zurückhaltung der Verwaltung unterstützt.