



„Hartz IV“

Die neue Mindestsicherung in Deutschland und ihre Auswirkungen auf die Wohnungsnotfallhilfe

BAWO Fachtagung, 28. - 30. Mai 2008: Wohnen Bedarf Sicherheit



**Dr. Volker Busch-Geertsema, Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung
(GISS) e.V., Bremen**



Ein paar Worte zur Einführung

- ◆ Referent betreibt seit 20 Jahren Forschung über Wohnungslosigkeit – in Deutschland und auch im europäischen Kontext
- ◆ 2007 Abschluss eines größeren Forschungsprojektes zu den Auswirkungen der Hartz-Gesetzgebung auf die Hilfen in Wohnungsnotfällen in Schleswig- Holstein
- ◆ Als deutscher Sozialwissenschaftler nur Experte für die deutsche Mindestsicherung und deren Auswirkungen in Deutschland
- ◆ Seit 1. Januar 2005: Abschaffung des Bundessozialhilfegesetzes und der Arbeitslosenhilfe („deutsche Notstandshilfe“), Inkrafttreten von SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und SGB XII (Sozialhilfe); auch nach mehr als drei Jahren noch viele „Baustellen“

Hartz IV – Kernelemente der Reform der Mindestsicherung in Deutschland

- ◆ Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ...
... auf dem Niveau der Sozialhilfe
- ◆ Prinzip „Fördern und Fordern“ ...
... mit Fordern als Priorität
- ◆ Hilfen aus einer Hand ...
... oder organisierte Verantwortungslosigkeit?
- ◆ Halbierung der Arbeitslosigkeit angestrebt ...
... und nach massiver Erhöhung der Arbeitslosenzahlen den
alten Stand von 2002 (4 Mio.) erst im April 2007 wieder
erreicht (April 2008: 3,4 Mio. registrierte Arbeitslose, aber
6,8 Mio. in Bezug von Mindestsicherungsleistungen des
SGB II)

Hartz IV – Kernelemente der Reform der Mindestsicherung in Deutschland

- ◆ Bewegung vom „korporatistischen“ zum „liberalen“ Wohlfahrtsregime
- ◆ Tendenz weg von der Statussicherung hin zur Absicherung von Bedürftigen gegen extreme Armut
- ◆ Verkürzung von Rechtsansprüchen und Ausweitung ermessensabhängiger Kann-Leistungen
- ◆ Armut hat zugenommen (zeitweise mehr als 7,5 Mio. Menschen von Mindestsicherungsleistungen nach SGB II und SGB XII abhängig – fast 10 % der deutschen Bevölkerung), aber viele befürchtete Risiken sind (noch?) nicht eingetreten.
- ◆ Die Praxis ist zuweilen – aber nicht immer – besser als das Gesetz!

Auswirkungen Hartz IV – Mietschuldenrisiken und Segregationsdruck wachsen!

- ◆ Alle Bedarfsgemeinschaften nach SGB II bekommen in der Regel ihre Unterkunftskosten – ggf. nach einer Übergangszeit – nur (voll) finanziert, soweit sie „angemessen“ sind. Regelung betrifft jetzt mehr als doppelt so viele Menschen als zu Zeiten des Bundessozialhilfegesetzes.
- ◆ Wer hilfebedürftig ist und „zu teuer“ wohnt, muss über kurz oder lang „überschüssige“ Mietkosten selbst übernehmen oder umziehen. „Angemessene“ Wohnungen sind häufig räumlich konzentriert.
- ◆ Kommunen sind alleine zuständig für Unterkunftskosten in der Mindestsicherung (und für „flankierende Maßnahmen“). Sie entscheiden auch über Grenzen der „Angemessenheit“.
- ◆ Zuständigkeit für den übrigen Lebensunterhalt und Beschäftigungsmaßnahmen liegt beim Bund.

Geteilte Zuständigkeiten für „Hilfe aus einer Hand“

- ◆ In den meisten Kommunen neue Organisation für Administration der Mindestsicherung: „Arbeitsgemeinschaften“ (ARGE). Kompromisslösung nach erbittertem Streit über Ansiedlung der Zuständigkeiten. Nach wie vor umstritten.
- ◆ ARGE ist vielerorts das neue „Sozialamt“, aber mit geringer Eigenständigkeit. Personal von unterschiedlichen Anstellern und mit ganz unterschiedlichen „Kulturen“ arbeitet in der ARGE. Neue Schnittstellen zu kommunalen Diensten und freien Trägern der Wohnungslosenhilfe.
- ◆ Bundesverfassungsgericht hat Organisationslösung ARGE Ende 2007 für verfassungswidrig erklärt, weil sie dem Prinzip der eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung widerspricht. Die Regierung wurde aufgefordert, bis Ende 2010 neue Regelung zu finden.

Große Varianz in der Praxis der Kommunen

- ◆ Der größte Teil (über 90 %) der Kostenbelastung der Kommunen für Langzeitarme entfällt auf Kosten der Unterkunft.
- ◆ Umsetzung von Mietobergrenzenregelungen ist seit 2005 lokal höchst unterschiedlich verlaufen. Hohe Varianz nicht nur bei der Miethöhe und der Bemessungsgrundlage, sondern auch bei Toleranzgrenzen, Härtefallregelungen, zeitlichen Staffelungen von Mietsenkungsaufforderungen etc.
- ◆ Zum Teil wurde der Druck damit erheblich vermindert, aber die regionalen Disparitäten deutlich verstärkt.
- ◆ Die lokal und regional unterschiedliche Vorgehensweise verzögert auch die empirische Messbarkeit der Effekte (Kostensenkungsaufforderungen, Umzüge, Segregation etc.).

Städte sind oftmals „softer“ als Landkreise

- ◆ Andrej Holm (Humboldt Universität Berlin, Daten von 43 ausgewählten Kommunen):
 - ▶ Nur 35 % der Kommunen hatten Härtefallregelung, 65 % keinerlei Ausnahmeregelungen
 - ▶ Ca. 37 % hatten pauschale Toleranzwerte für Grenzwertüberschreitungen (zumeist bis 10 % akzeptiert)
 - ▶ Ausnahmeregelungen für Alleinerziehende, Menschen mit Behinderungen und Alte nur bei 21,1 % der Landkreise, aber bei mehr als der Hälfte der kreisfreien Städte (54,2 %)
 - ▶ Toleranzspannen nur bei 15,8 % der Landkreise, aber bei der Hälfte der kreisfreien Städte (50 %)

Angemessenheitskriterien für Kosten der Unterkunft – lokale Varianzen

- ◆ Überproportional rigide Richtlinien in Landkreisen: gewollter Verdrängungseffekt?
- ◆ Anhaltspunkte, dass lokale „Machtverhältnisse“ und die Stärke oder Schwäche sozialpolitischer Akteure vor Ort erheblichen Einfluss haben. Besondere Verantwortung für sozialpolitisches Engagement und „Pech“ für Betroffene in Gebieten, wo dieses Engagement fehlt.
- ◆ Verzicht des Bundes auf – laut Gesetz mögliche – Durchführungsverordnung zu Obergrenzen und Bemessungsmaßstäben für „angemessene“ Miet- und Heizkosten verstärkt lokale Varianz und lässt maximalen Spielraum für Kommunen.

Angemessenheitskriterien für Kosten der Unterkunft – Trends

- ◆ Regularien zunehmend durch Gerichte, z.B. klare Position des Bundessozialgerichts (BSG) gegen pauschale Orientierung an veralteter Wohngeldtabelle und auch gegen zu geringe Differenzierung in größeren Gebieten mit unterschiedlichen Mietniveaus.
- ◆ Einerseits Trend, Toleranzgrenzen allmählich abzubauen, andererseits nach Grundsatzurteilen des BSG verstärkte Tendenz, lokale Wohnungsmärkte ausführlicher in den Blick zu nehmen und Mietobergrenzen zu aktualisieren.
- ◆ Aber auch steigender Druck zur Senkung der Ausgaben für Unterkunftskosten durch hohe Kostenbelastungen der Kommunen und durch Kämmerer, Rechnungshöfe, Beratungsunternehmen etc.

Wie viele wohnen „unangemessen“? Wie viele mussten umziehen?

- ◆ Kaum empirische Daten verfügbar.
- ◆ Sonderauswertung der Bundesagentur für Arbeit (April 2006): Bei 12,7 % aller Bedarfsgemeinschaften wurden die Kosten der Unterkunft nicht in vollem Umfang übernommen: mehr als eine halbe Million (524.350) Bedarfsgemeinschaften und knapp eine Million (944.650) Personen betroffen. Bereits umgezogene Haushalte sind hier nicht enthalten.

Wohnung nicht angemessen, und dann?

- ◆ Nicht alle, die „zu teuer“ wohnen, ziehen um. Dominant ist zunächst eher die Übernahme eines „Eigenanteils“.
- ◆ „Eigenanteil“ bei übersteigenden Kosten der Unterkunft ist riskante Strategie und erhöht das Mietschuldenrisiko:
 - ▶ Oft wird auf zeitlich befristetes Zusatzeinkommen (Elterngeld, Minijobs etc.) vertraut.
 - ▶ Wenn Einkommen wegfällt und Mietschulden auftreten, sind Mietschuldenübernahmen wegen „unangemessener“ Miethöhe zumeist ausgeschlossen.
 - ▶ Auswirkungen werden erst längerfristig, aber einschneidend wirksam werden.

Folgen von Hartz IV für den Wohnungsmarkt?

- ◆ „Softe“ Umsetzung von Angemessenheitsgrenzen konzentriert sich in der Regel auf Bestandsmietverhältnisse, bei Neuanmietung rigidere Bestimmungen – Segregationsdruck wirkt längerfristig.
- ◆ In vielen deutschen Städten lebt bereits mehr als ein Viertel der Kinder in Armut. Bereits heute gibt es vielerorts Stadtteile, in denen mehr als 50 % der Kinder Sozialgeld beziehen.
- ◆ Spürbar erhöhte Nachfrage nach preiswerten Kleinwohnungen. Engpässe besonders in diesem Segment und bei großen Wohnungen für Haushalte mit mehr als vier Personen.
- ◆ Trend bei der Wohnungswirtschaft zum Aussetzen von Sanierung, Wärmedämmung etc. bei ausgewählten Objekten: „Hartz-IV-Wohnblöcke“

Folgen von Hartz IV für den Wohnungsmarkt?

- ◆ Zusätzliches Problem: Wohnungsunternehmen lehnen Bewerberhaushalte mit Einträgen bei Kreditinformationsunternehmen (Schufa, Creditreform etc.) als Risikohaushalte ab (Hinweise auf Überschuldung)
- ◆ Verminderte Integrationschancen für bereits Wohnungslose
- ◆ Ansätze zur Total-Ausgrenzung bestimmter Nachfragergruppen. Zunehmend auch Ablehnung u25-Jähriger, für die im SGB II besondere Regelungen gelten (u.a. rigidere Sanktionen)
- ◆ Folgen für den Wohnungsmarkt werden erst längerfristig empirisch fassbar

Auswirkungen Hartz IV – Sanktionen

- ◆ Auch bei Sanktionen ist Negativpotenzial noch nicht ausgeschöpft
- ◆ Immerhin: laut Sanktionsbericht Bundesagentur für Arbeit vom April 2007 für Oktober 2006:
 - ▶ 125.000 Sanktionen monatlich wirksam
 - ▶ 95.000 Ehb hatten mindestens eine Sanktion
 - ▶ 20.000 mehr als eine
 - ▶ 7,2 % aller als arbeitslos registrierten U25-Jährigen hatten mindestens eine Sanktion
 - ▶ Sanktionsquote der Männer doppelt so hoch wie die der Frauen
 - ▶ Knapp über die Hälfte (50,3 %) betrafen Meldeversäumnisse (-10 %), bei den übrigen betrug Sanktion mindestens 30 %

Auswirkungen Hartz IV – Sanktionen

- ◆ Bis September 2007 ist nach aktuellsten Angaben die Zahl der an einem Stichtag von Sanktionen betroffenen Hilfebedürftigen um 55 % gestiegen. 2,7 % aller Hilfebedürftigen, also rund 140.000 Personen hatten mindestens eine Sanktion.
- ◆ Verschärfte Sanktionen im SGB II seit Januar 2007 bedrohen Wohnsicherheit in stärkerem Maße. Sie können jetzt sehr viel umfangreicher auch die Übernahme der Unterkunftskosten betreffen.
- ◆ Gefahr, dass eine kleine, aber relevante Gruppe von Bedürftigen völlig aus Sozialleistungsbezug herausgedrängt wird (Alternativen: Betteln, Prostitution, Schwarzarbeit, Kriminalität, Wohnungslosigkeit).

Hartz IV – Mietschuldenübernahmen

- ◆ Anfängliche missglückte Regelung im SGB II für Mietschuldenübernahmen bei drohendem Wohnungsverlust wurde später korrigiert. Jetzt weitgehend parallele Regelungen in SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) und SGB XII (Sozialhilfe).
- ◆ Mietschulden sollen übernommen werden, wenn Wohnungslosigkeit droht. Nach SGB II sollen Darlehen, nach SGB XII können Beihilfen oder Darlehen gewährt werden.
- ◆ Regelung in zwei Gesetzen kann (muss aber nicht) zu neuen Verschiebebahnhöfen und Schnittstellen führen.
- ◆ Viele kreisfreie Städte integrieren Aufgabenwahrnehmung in Fachstellen. In den Landkreisen wird integrierte Präventionsarbeit durch neue Gesetzgebung eher erschwert.

Hartz IV – Wohnungslose raus aus der Arbeitslosigkeit?

- ◆ Bestehende gezielte Beschäftigungsangebote für Wohnungslose wurden durch Reform und Zuständigkeitswechsel vernichtet
- ◆ Für Wohnungslose fast nur Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung („Ein-Euro-Jobs“)
- ◆ Unterschiedlicher Umgang mit „Fördern und Fordern“ für diese Zielgruppe
- ◆ Erhebliche Unterschiede zwischen jungen Arbeitslosen (u25) und den Übrigen
- ◆ Längerfristig subventionierte Arbeitsverhältnisse für Perspektivlose neuerdings möglich, aber fraglich, ob auch Wohnungsnotfälle profitieren

Auswirkungen Hartz IV – Entwarnung für die Wohnungsnotfallhilfe?

- ◆ Bislang vorliegende Zahlen zeigen ganz überwiegend (noch) keine quantitative Ausweitung der Wohnungsnotfallproblematik
- ◆ Positive Einflussfaktoren:
 - ▶ Direktüberweisungen der Miete auch für Haushalte, die früher im Arbeitslosenhilfebezug standen
 - ▶ Mietabsenkung bei einzelnen Wohnungsanbietern
 - ▶ „Weiche Linie“ insbesondere in großen Städten gegenüber bestehenden Wohnverhältnissen mit übersteigenden Mieten (zeitliche Verzögerung von Mietsenkungsaufforderungen, Überschreitungstoleranzen, Härtefallregelungen etc.)
 - ▶ Aktive Unterstützung bei der Suche nach Alternativwohnraum

Auswirkungen Hartz IV – Doch keine Entwarnung!?!

- ◆ Aber:
 - ▶ Mehr als 97 % der kommunalen Leistungen nach SGB II entfallen auf die Kosten von Unterkunft und Heizung
 - ▶ Rechnungshöfe mahnen Ausschöpfung des „Mietsenkungspotenzials“ an
 - ▶ Beratungsunternehmen empfehlen Kostensenkung für städtische Haushalte in Millionenhöhe durch Senkung von Leistungen zur Unterkunft
 - ▶ Sanktionen mit Auswirkungen auf Unterkunftsleistungen greifen noch nicht in vollem Umfang
 - ▶ Mietschuldenrisiken und Segregation werden erst längerfristig empirisch fassbar
 - ▶ Viele ungelöste Detailprobleme bei Leistungsgewährung (Software, unverständliche Bescheide, mangelnde Erreichbarkeit, Schnittstellen, Abzüge für Darlehen etc. etc.)

Auswirkungen Hartz IV auf die Wohnungsnotfallproblematik

FAZIT

- ◆ Varianz der örtlichen Praxis ist groß, trotz bundeseinheitlicher Gesetzgebung
- ◆ Herausforderung: unterschiedlichen Gegebenheiten gerecht werden und trotzdem Vergleichbarkeit der Hilfestellung sichern
- ◆ Zuständigkeitsregelungen sind nach wie vor problematisch
- ◆ Kurzfristige Folgen für Wohnungsnotfälle weniger dramatisch als von vielen befürchtet, aber kein Grund zur Entwarnung
- ◆ Risiken höher als von vielen zugestanden. Viele Folgen erst längerfristig empirisch fassbar

Auswirkungen Hartz IV auf die Wohnungsnotfallproblematik

FAZIT

- ◆ Erhöhtes Mietschuldenrisiko, wachsender Druck auf preiswerte Segmente des Wohnungsmarktes (insbesondere Kleinwohnungen), erhöhter Segregationsdruck sind unbestreitbar
- ◆ Neue organisatorische Herausforderungen
- ◆ Neue Anforderungen an Träger zur sozialpolitischen Einmischung und zur Unterstützung ihrer Klientel bei der Durchsetzung ihrer Rechtsansprüche
- ◆ Zunahme von Armut statt wirksamerer Bekämpfung
- ◆ Hartz IV kein Vorbild für andere Länder. Etwas Besseres sollte möglich sein!

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!



Kontakt

Dr. Volker Busch-Geertsema
Gesellschaft für innovative Sozialforschung
und Sozialplanung e.V. (GISS)

Kohlhökerstraße 22
D-28203 Bremen

Fon: +49-(0)421 – 334708-2

Fax: +49-(0)421 – 3398835

Mail: vbg@giss-ev.de

Internet: www.giss-ev.de