

# Wohnraumsicherung unter den Bedingungen von SGB II und XII

Prävention: Verloren im Bermuda-Dreieck ARGE – Fachstelle – Wohnungslosenhilfe freier Träger. Fachtagung der BAG W und der Bielefelder Fachstelle für Wohnungserhalt und Wohnungssicherung am 6. September 2007



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

## Auswirkungen Hartz IV – Mietschuldenrisiko steigt : mehr zu tun für die Präventionsstellen?

- Einkommensminderung bei Mehrzahl der zuvor Berechtigten auf Arbeitslosenhilfe durch die Absenkung auf Sozialhilfeniveau
- Wegfall eigenständiger Leistungsansprüche bei vielen zuvor Berechtigten auf Arbeitslosenhilfe wegen verschärfter Anrechnung von Partnereinkommen
- Alle Bedarfsgemeinschaften nach SGB II bekommen in der Regel ihre Unterkunftskosten – ggf. nach einer Übergangszeit - nur finanziert, soweit sie „angemessen“ sind
- Sanktionen sind rigider und können nach Verschärfung zum 1.1.2007 jetzt auch deutlich häufiger Leistungen für die Unterkunft betreffen

## Wie viele wohnen „zu teuer“?

- Wer „zu teuer“ wohnt, wird längerfristig „überschüssige“ Mietkosten selbst übernehmen oder umziehen müssen. Aber wie viele betrifft das?
- Datenlage zur Wohnungssituation von Bedarfsgemeinschaften nach SGB II nach wie vor sehr schlecht. Laufende BA-Statistik dazu ist weitgehend unbrauchbar, die meisten Kommunen haben keine eigenen Daten.
- Quellen: Eigene Erhebungen einiger Kommunen. Diverse Befragungen von Kommunen und Wohnungsunternehmen im Rahmen der Wohnungsmarktbeobachtung (z.B. NRW, Schleswig-Holstein) und wissenschaftlicher Studien. Sonderauswertung der BA

## Hohe Varianz der Angemessenheitskriterien für Kosten der Unterkunft

- Alle Studien zeigen hohe Varianz zwischen Kommunen bei der Definition von Angemessenheitsgrenzen für Unterkunft und Heizung, bei Toleranzgrenzen und Härtefallregelungen
- Einige Kommunen haben 2005 Angemessenheitsgrenzen nach oben (wenige auch nach unten) angepasst, viele haben für das SGB II Regelungen aus der Sozialhilfe übernommen, obwohl jetzt viel mehr Haushalte auf das Segment „angemessener“ Wohnungen angewiesen sind
- Grenze für brutto-kalt am häufigsten, aber auch netto-kalt und brutto-warm. Entwicklung der Betriebskosten (und der Heizkosten) deutlich dynamischer als Nettokaltmieten

## Hohe Varianz der Angemessenheitskriterien für Kosten der Unterkunft

- Toleranz für Überschreitungen bei bereits bestehenden Wohnverhältnissen (5 %, 10 %, 15 %, bis zu 25 % und mehr). Andernorts Vorgaben für konkrete Amortisationsberechnung (z.B. Berlin, Hamburg), um Mehrausgaben durch Umzug zu vermeiden
- Eher selten: Härtefälle aufgrund langer Wohndauer und sozialer Bindungen im Quartier (Ausschluss von Umzug in andere Stadtteile; Beispiele: Berlin und Bremen)
- Meist strikte Regelungen für Neuanmietungen
- Härtefallregelungen (am häufigsten für Behinderte, aber auch für Alte, Alleinerziehende, Familien mit kleinen Kindern, bei besonderen Lebenslagen einschließlich Wohnungsnotfallproblematik)

## Hohe Varianz der Angemessenheitskriterien für Kosten der Unterkunft

- Relativ selten aber empfehlenswert: Sozialräumlich differenzierte Mietobergrenzen (Beispiele: Bremen und Hamburg)
- In einigen Städten Aufforderungen zur Kostensenkung zeitlich gestaffelt (abhängig von dem Ausmaß der Überschreitung, z.B. Duisburg, Bremen). In vielen Städten ohnehin Aufforderung zur Kostensenkung erst mit großer zeitlicher Verzögerung. In manchen Städten ist der Prozess noch immer nicht abgeschlossen.
- Konsequenz: Auswirkungen sind erst mit erheblichen Zeitverzögerungen empirisch messbar

## Angemessenheitskriterien für Kosten der Unterkunft

- Andrej Holm (Humboldt Universität; Daten von 43 ausgewählten Kommunen):
  - Nur 35 % 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

- Problem auch bei der Umsetzung von Härtefallregelungen und der Ausschöpfung von Ermessensspielräumen: organisiertes Zuständigkeitschaos: Kommunale Träger und ARGE n schieben sich gegenseitig den schwarzen Peter zu
- Einerseits Trend, Toleranzgrenzen allmählich abzubauen, andererseits nach „Novemberurteil“ des BSG verstärkte Tendenz, Wohnungsmarkt ausführlicher in den Blick zu nehmen und Mietobergrenzen zu aktualisieren (z.B. in Hamburg, Bremen, Kiel, diversen Landkreisen in SH) ; 2008 anstehende Wohngeldnovelle wird Druck zur Anpassung noch erhöhen (wenn Sätze angepasst werden).
- Aber auch steigender Druck zur Senkung der Ausgaben für Unterkunftskosten durch hohe Kostenbelastungen der Kommunen und durch Kämmerer, Rechnungshöfe, Beratungsunternehmen etc. .

## Angemessenheitskriterien für Kosten der Unterkunft

- Verzicht des Bundes auf Verordnung nach § 27 SGB II zu Obergrenzen und Bemessungsmaßstäben für „angemessene“ Miet- und Heizkosten verstärkt lokale Varianz und lässt maximalen Spielraum für Kommunen
- Regularien zunehmend durch Gerichte, z.B. klare Position des BSG gegen pauschale Orientierung an Wohngeldtabelle und für bessere Erfassung der realen Verhältnisse am Wohnungsmarkt
- 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

## Angemessenheitskriterien für Kosten der Unterkunft

- Überproportional rigide Richtlinien in Landkreisen: gewollter Verdrängungseffekt?
- Absenkung der Angemessenheitsgrenzen für Neuzugezogene in diversen Städten: neuer/alter Verschiebebahnhof?

## Wie viele wohnen „unangemessen“?

- Auswertung der BA für 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.
- Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit unangemessenen Unterkunfts-kosten zunächst vielerorts deutlich höher: z.B. Dresden 25 - 30 %, Minden 28,5 % , Bremen 31 % , Flensburg 40 % , anderswo dagegen deutlich geringer.
- Anteil der Bedarfsgemeinschaften, die tatsächlich zur Kostensenkung aufgefordert wurden, variiert wiederum stark (abhängig von Toleranzgrenzen und Ausnahmetatbeständen)

## Optionen bei „unangemessener“ Miete

- Optionen für Haushalte mit „unangemessenen“ Mietkosten
  - Untervermietung
  - Übernahme eines „Eigenanteils“
  - Vermieter senkt die Miete
  - Umzug
  - Weiterfinanzierung der „unangemessenen“ Miete, weil angemessene Wohnung nicht zu finden ist
- Hinweise aus verschiedenen Studien, dass „Eigenanteil“ deutlich häufiger vorkommt als Umzug. Segregationseffekt wird dadurch zeitlich verzögert, Mietschuldenrisiko (mit verschärften Konsequenzen) erhöht.

## Optionen bei „unangemessener“ Miete

- Untervermietung meist unrealistisch,
  - setzt entsprechende Größe der Wohnung voraus
  - Zusätzliches Risiko, als Bedarfsgemeinschaft eingeordnet zu werden.
- Mietsenkungen durch Vermieter keine Option in Gebieten (und Segmenten) mit hoher Nachfrage.
  - Bei Kleinwohnraum selten,
  - Privatvermieter eher bereit als Wohnungsunternehmen,
  - in Gebieten mit Leerständen durchaus feststellbar.
  - Konsequenzen für Bereitschaft der WU zur Sanierung, Wärmedämmung etc. („Hartz IV-Wohnblöcke“; Segregation)

## Optionen bei „unangemessener“ Miete

- Nachweis für vergebliche Wohnungssuche:
  - keine klaren Vorgaben,
  - hohes Willkür-Risiko bei zunehmender Wohndauer mit „unangemessenen“ Unterkunftskosten
- Übernahme von „Eigenanteil“ bei übersteigenden Kosten der Unterkunft erhöht Mietschuldenrisiko.
  - Oft wird auf zeitlich befristetes Zusatzeinkommen vertraut.
  - Wenn Einkommen wegfällt und Mietschulden auftreten, sind Mietschuldenübernahmen wegen „unangemessener“ Miethöhe zumeist ausgeschlossen.
  - Auswirkungen werden erst längerfristig, aber einschneidend wirksam werden.

## Sanktionen und Wohnungsnotfallrisiko

- Auch bei Sanktionen ist das Negativpotenzial noch bei weitem nicht ausgeschöpft. Praxis bleibt z.T. noch deutlich hinter den Möglichkeiten zurück
- Immerhin: laut Sanktionsbericht BA 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 %) betreffen Meldeversäumnisse (-10 %), bei den übrigen beträgt Sanktion mindestens 30 %

## Sanktionen und Wohnungsnotfallrisiko

- Verschärfte Sanktionen im SGB II ab Januar 2007 bedrohen auch die Wohnsicherheit. Sie können jetzt sehr viel umfangreicher (bei u25-Jährigen erstmals) auch die Übernahme der Unterkunftskosten betreffen.
- Verfahren zur Information von Fachstellen erforderlich. Einbeziehung der Fachstellen in Sanktionsentscheidungen, die die Unterkunftskosten betreffen.
- Soziale Schwierigkeiten als „wichtiger Grund“ für Abwendung von Sanktionen.
- ARGE Personal bzw. persönliche Ansprechpersonen müssen für Wohnungsnotfallrisiken und zum Erkennen von sozialen Schwierigkeiten sensibilisiert werden.



## Sanktionen und Wohnungsnotfallrisiko

- Mietschuldenübernahme im Sanktionsfall? Rechtlich möglich, aber auch in der Praxis angewandt? Zielkonflikt („Fordern“ vs. Verhinderung von Wohnungslosigkeit)
- Rigide Sanktionen gegenüber jungen Menschen belasten zumeist auch Bedarfsgemeinschaft mit den Eltern
- Gefahr, dass eine kleine, aber relevante Gruppe von Bedürftigen völlig aus Sozialleistungsbezug herausgedrängt wird (Alternativen: Betteln, Prostitution, Schwarzarbeit, Kriminalität, Wohnungslosigkeit).

## Einbehaltungen von der Regelleistung erhöhtes Mietschuldenrisiko

- Nach weitgehender Pauschalierung der Leistungen spielen auch Abzüge von der Regelleistung nach ergänzenden Darlehen für „unabweisbare“ Sonderbedarfe eine größere Rolle (SGB II: bis zu 10 % der Regelleistung an die BG). Oftmals nicht der einzige Abzug von der Regelleistung. Verbreitete Auffassung von 30 % als Höchstgrenze für ratenweise Abzüge.
- Weit verbreitet: rechtswidriger monatlicher Einbehalt nach Gewährung von Mietkautionen als Darlehen. Widerruf der Zustimmung zur Einbehaltung macht Vereinbarung unwirksam. Aufklärung tut Not!

## Einbehaltungen von der Regelleistung erhöhtes Mietschuldenrisiko

- ❑ Sollregelung für Darlehen bei Mietschuldenübernahme nach SGB II führt zu weiteren Einbehaltungen und Senkung von Transfereinkommen unter das Existenzminimum. Einflussnahme auf Einbehaltungspraxis erforderlich. Keine Soll-Regelung ohne Ausnahme!
  - Ausnahmetatbestände für Gewährung von Beihilfen definieren (längerfristiger Hilfebezug, bereits nachweisbare Überschuldung, bereits bestehende Tilgungsforderungen etc.)
  - Obergrenzen der Einbehaltung festlegen

## Weitere Wohnungsnotfallrisiken

- ❑ Zusätzliche Risiken durch Antragserfordernis auch bei Auslaufen des Bewilligungszeitraums. Mietschulden bei versäumter Neubeantragung (Befristung aber auch Problem bei Grundsicherung nach Kapitel 4 SGB XII)
- ❑ Nach wie vor großes Problem: Mangelnde Nachvollziehbarkeit von Bescheiden und generell Mängel an Computer-Software A2LL, die unendlich viele Ressourcen binden (auch Personalkapazitäten von Präventionsstellen)
- ❑ Unklar, wie sich die neuen Regelungen zu den Kosten der Unterkunft für junge Menschen unter 25 Jahren auswirken: Was geschieht mit denjenigen, die ohne „Genehmigung“ ausgezogen sind? Erste Meldungen über deutlichen Anstieg von u25-jährigen in der Wohnungslosenhilfe

## Weitere Wohnungsnotfallrisiken

- Problem der Kosten von Heizung und Strom. Starker Kostenanstieg und abnehmende Kooperationsbereitschaft von Energieversorgungsunternehmen
- Neufassung § 7 Abs. 4 SGB II (Ausschluss vom SGB-II-Leistungsbezug bei stationärem Aufenthalt) schafft organisatorische Probleme beim vorübergehenden Wohnungserhalt (beispielsweise auch bei U-Haft, Ersatzfreiheitsstrafe etc.) Organisatorisch zu lösen, aber auch überall gelöst?
  - Geregelter Informationsfluss und Zuständigkeitsklärung notwendig
  - In der Regel Neuantrag auf Sozialhilfe nötig mit allen formalen Erfordernissen (Mietvertrag etc.)
  - Häufig sehr arbeitsaufwändiges Verfahren

## Auswirkungen Hartz IV – Entwarnung für die Wohnungsnotfallhilfe?

- Bislang vorliegende Zahlen zeigen ganz überwiegend (noch) keine quantitative Ausweitung der Wohnungsnotfallproblematik.
  - Schleswig-Holstein: In den zehn größeren Städten Rückgang der Räumungsklagen 2006 gegenüber 2005 um 18,2 %, unterschiedliche Tendenzen in Landkreisen. Erste Jahreshälfte 2007 aus einigen größeren Städten Hinweis auf Zunahme.
  - NRW: Obdachlosenzahlen 2005 und 2006 weiter rückläufig. Fallstudien dokumentieren Rückgang bei Räumungsklagen in 2005.

## Auswirkungen Hartz IV – Entwarnung für die Wohnungsnotfallhilfe?

### 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.)
- Anpassungen der Mietobergrenzen an Wohnungsmarktentwicklung in einigen Kommunen
- Aktive Unterstützung bei der Suche nach Alternativwohnraum und vielerorts relativ entspannte Wohnungsmärkte

## 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.

## Neue Regelungen zur Mietschuldenübernahme: Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen

- Neufassung der Zuständigkeiten für Mietschuldenübernahmen: Soll-Regelung in § 22 Abs. 5 und 6 SGB II in Anlehnung an § 34 SGB XII und alten § 15a BSHG; zwei parallele Regelungen zur Mietschuldenübernahme in SGB II und SGB XII
- Mietschuldenübernahme nach SGB II soll als Darlehen erfolgen (Regelfall, Ausnahmen möglich), SGB XII sieht auch Beihilfen vor. Für Mietschuldnerhaushalte ohne laufende Leistungen nach SGB II Hilfe nach SGB XII möglich
- Aufteilung der Zuständigkeiten auf SGB II und SGB XII kann einheitliche Präventionsarbeit erschweren, muss es aber nicht.

## Neue Regelungen zur Mietschuldenübernahme: Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen

- In jedem Fall sinnvoll und erforderlich (u.a.):
  - Schneller und vollständiger Informationsfluss über bedrohte Wohnverhältnisse
  - Vorrangige und schnelle Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik
  - Aktive Krisenintervention (ggf. Hausbesuch, keine reine Kommstruktur)
  - Vermeidung von Zuständigkeitskonflikten und möglichst durchgängige Fallverantwortung (auch für Notunterbringung bei eingetretener Wohnungslosigkeit und für Reintegration in Normalwohnraum)
  - Kooperation mit der Wohnungswirtschaft
  - Vernetzung mit weitergehenden Hilfen

## Neue Regelungen zur Mietschuldenübernahme: Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen

- Sinnvollste Regelung: Kompetenzen für Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II von Kommunen nicht auf ARGE übertragen oder Rückübertragung von ARGE an kommunale Fachstelle (Praxis bei den meisten kreisfreien Städten in NRW und Schleswig-Holstein)
- Falls Kompetenzen bei ARGE bleiben: möglichst weitgehende Bearbeitung der Wohnungsnotfälle und Vorbereitung der Entscheidung über Mietschuldenübernahmen in externer Fachstelle und ARGE ist lediglich für formalen Vollzug zuständig (schriftliche Regelung zum Verfahren sinnvoll). Guter Ansatz zur Einbindung freier Träger, verbreitete Praxis in Landkreisen, häufig aber nur bei größeren kreisangehörigen Gemeinden spezialisierte Präventionsstellen.

## Neue Regelungen zur Mietschuldenübernahme: Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen

- Ist auch das nicht möglich, wenigstens „Wohnungsnotfallprofis“ innerhalb der ARGE, bei dann unvermeidlich parallelen Strukturen (SGB II, SGB XII) vor Ort. „Zentrale Fachstelle bei der ARGE“ ist rechtlich ausgeschlossen.
- Schlechteste Lösung: Wohnungsnotfallproblematik wird von allen Persönlichen Ansprechpersonen (PAP) bzw. Fallmanagement im Regelbetrieb mitbearbeitet.
- Optionskommunen können einheitliche Präventionspraxis leichter sicherstellen.
- Viele Beispiele für erfolgreiche Einbeziehung freier Träger in Präventionsaufgaben (Kooperationsmodelle, auch mit Wohnungswirtschaft, Übertragung der Gesamtaufgabe oder von speziellen Teilaufgaben etc.).

## Neue Regelungen zur Mietschuldenübernahme: Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen

- Wird Wohnungsnotfallprävention außerhalb der ARGEn angesiedelt, dennoch enge Kooperation mit diesen erforderlich (entscheiden nach SGB II über Angemessenheit von Miet- und Heizkosten, über Hilfen bei der Wohnungsbeschaffung, über Sanktionen). Absprachen erforderlich über einheitliche Informationswege, Aufklärung über absehbare Wohnungsnotfallrisiken, Einbeziehung bei Sanktionen, Hilfeplanung für Wohnungsnotfälle etc.
- Zusätzliches Problem, insbesondere in Landkreisen: Beratung und Hilfeplanung in Wohnungsnotfällen ist im SGB II nicht geregelt und lässt sich nur mit Schwierigkeiten unter flankierende Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt nach § 16 Abs. 2 SGB II (Kann-Leistung!) subsumieren (Gesetzesänderung erforderlich?).

## Fazit

- Varianz der örtlichen Praxis ist groß, trotz bundeseinheitlicher Gesetzgebung
- Kurzfristige Folgen der neuen Gesetzgebung weniger dramatisch als von vielen befürchtet, aber kein Grund zur Entwarnung
- Wohnungsnotfallrisiken höher als von vielen zugestanden. Viele Folgen erst längerfristig empirisch fassbar. Erhöhtes Mietschuldenrisiko, wachsender Druck auf preiswerte Segmente des Wohnungsmarktes (insbesondere Kleinwohnungen), erhöhter Segregationsdruck und Risiken durch Sanktionsmöglichkeiten sind unbestreitbar.
- Kontinuierliches Monitoring wichtig, aber schwierig umzusetzen.

## Fazit

- Neue organisatorische Herausforderungen
- Neue Anforderungen an sozialpolitische Einmischung und Durchsetzung von Rechtsansprüchen der Betroffenen, aber auch an Kooperation zwischen Organisationen mit unterschiedlicher Trägerschaft und unterschiedlichen Orientierungen (Bundesagentur, ARGE n, kommunale Präventionsstellen, freie Träger)
- Präventionsarbeit ist komplizierter geworden. Vermeidung von Wohnungslosigkeit kommt unverändert hohe Bedeutung zu, aber das Primat der Prävention muss vielfach neu erstritten werden. Viel Erfolg dabei!!

**Danke für Ihre Aufmerksamkeit!**





## Kontakt

Dr. Volker Busch-Geertsema

Gesellschaft für innovative  
Sozialforschung und Sozialplanung e.V.  
(GISS)

Kohlhökerstraße 22  
28203 Bremen

Fon: +49-(0)421 – 334708-2

Fax: +49-(0)421 – 3398835

Mail: [vbq@giss-ev.de](mailto:vbq@giss-ev.de)

Internet: [www.giss-ev.de](http://www.giss-ev.de)