

Eekhoff, Johann; Mackscheidt, Klaus

Article — Published Version

Auswirkungen von Hartz IV auf die Mobilität und Wohnungsversorgung der Mieter

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Eekhoff, Johann; Mackscheidt, Klaus (2006) : Auswirkungen von Hartz IV auf die Mobilität und Wohnungsversorgung der Mieter, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 86, Iss. 4, pp. 236-243,
<https://doi.org/10.1007/s10273-006-0501-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42674>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Johann Eekhoff, Klaus Mackscheidt

Auswirkungen von Hartz IV auf die Mobilität und Wohnungsversorgung der Mieter

Im Hartz IV-Gesetz, das zum 1. Januar 2005 in Kraft trat, wurde unter anderem geregelt, welche Wohnraumstandards für Hartz IV-Empfänger angemessen seien. Schon vor Inkrafttreten des Gesetzes kam es zu einer kontroversen Diskussion darüber, ob und in welchem Umfang Zahlungsempfänger auf Druck der Behörden umziehen müssen. Wie hat sich die Haltung der Behörden im ersten Geltungsjahr entwickelt? Ist es in einem erheblichen Umfang zu erzwungenen Umzügen gekommen?

Erste Reaktionen auf die damals noch nicht geltende, aber beschlossene Rechtslage zu den Wohnraumstandards von Hartz IV-Empfängern fanden bereits im Sommer 2004 statt. Sie waren heftig und aufgrund der Unsicherheit und ungenauen Information übertrieben aufgebauscht und nicht repräsentativ für das, was auf den Mietwohnungsmarkt in Deutschland zukommen wird. Das Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität zu Köln (INWO Köln) hat die Stimmung in einem Informationsbericht vom Herbst 2004 wie folgt zusammengefasst: „Hartz IV, genauer das zukünftige Arbeitslosengeld II nach §§ 19-27 Sozialgesetzbuch (SGB) II, hat nicht nur Unruhe in der Bevölkerung ausgelöst, sondern sogar Angst gestiftet.“ „Der Spiegel“ hat das Thema „Hartz IV und die Folgen“ am 16. August 2004 als Titelgeschichte unter der Überschrift „Angst vor der Armut“ aufgegriffen. Einer dieser angstausslösenden Faktoren – vom Spiegel sogar an Platz 1 gesetzt – hieß: „Massenhaft müssen Ostbürger künftig auf Druck der Behörde in unsanierte Plattenbauten umziehen.“¹ Das hat der Spiegel zwar als Mythos bezeichnet, aber in der Phantasie vieler (natürlich auch potentieller) Hilfebezieher geisterte zumindest die Vorstellung herum, die bisherige Wohnung zugunsten einer schlechteren verlassen zu müssen. Ebenso wie bei der Furcht, die eigene Lebensversicherung kündigen und kapitalisieren zu

müssen, war die Vorstellungskraft, was an Opfern zu erbringen sei, in der Phantasie weit über das hinausgegangen, was in der Realität abgefordert wurde.

Die Lage 2004

An die Stelle von haltlosen Spekulationen traten schon im Herbst 2004 erste Analysen und Prognosen. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) versuchte einige Einschätzungen richtig zu stellen.² H. K. Arndt vom Verband der Wohnungswirtschaft (vdw) in Niedersachsen und Bremen wagte sich an eine erste Prognose der Auswirkungen.³

Die Aussagen können wie folgt zusammengefasst werden. Zunächst einmal gilt, dass „angemessener Wohnraum“ – ob als Mieter oder als Eigentümer – behalten werden darf. Was „angemessen“ ist, wissen die Sozialämter aus ihrer Praxiserfahrung, die ja durchaus vermittelbar ist: Für eine Person gilt als angemessene Wohnraumgröße 40 bis 50m², für zwei Personen sind es 60m² und für vier Personen 85 bis 90m², jeweils bis zu bestimmten Höchstgrenzen für die Miete, die sich am Mietspiegel orientieren. Der Mietpreis sollte freilich eher im unteren Bereich liegen, das entspricht jedoch nach Meinung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) der Durchschnittsmiete der Arbeitslosenhilfeempfänger. Individuelle Verhältnisse, wie Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand werden ebenso berücksichtigt wie die örtlichen Besonderheiten.

Prof. Dr. Johann Eekhoff, 64, Staatssekretär a.D., ist Direktor des Instituts für Wirtschaftspolitik sowie Geschäftsführender Direktor des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft (INWO) an der Universität zu Köln; Prof. Dr. Klaus Mackscheidt, 70, ist Direktor des INWO.

¹ Vgl. o.V.: Hartz IV und seine Folgen, in: Der Spiegel vom 16.8.2004.

² Deutscher Städte- und Gemeindebund: 12 Antworten auf 12 falsche Behauptungen zu Hartz IV, in: Stadt und Gemeinde, Beilage Kommunalbericht aus Berlin, 59. Jg. (2004), Heft 9, S. 1.

³ H. K. Arndt: Droht eine große Umzugswelle für Bezieher von Arbeitslosenhilfe?, in: DW Die Wohnungswirtschaft, 57. Jg. (2004), Heft 9, S. 12-13.

Vielfach verfügen die Mieter bereits über eine angemessene und nicht überbeuerte Wohnung. Für die anderen Fälle gibt es einige Übergangsregelungen: Für bis zu sechs Monate werden die höheren Mieten ausgeglichen, Umzugskosten etc. werden erstattet – und es gibt eine Kulanzklausel, nach der ein Umzug unterbleiben soll, wenn er der Person sichtlich unzumutbar ist.

Arndt kommt in seiner Einschätzung nicht zu einem so günstigen Befund, was die Lage der zukünftigen Bezieher von Arbeitslosengeld II angeht. Bezüglich der Wohnflächen kommt er zwar zu der gleichen Einschätzung wie der Deutsche Städte- und Gemeindebund, in Bezug auf die Miethöhe ist seine Prognose jedoch abweichend. Erstens vermutet er, dass die durchschnittlichen Wohnkosten der bisherigen Arbeitslosenhilfebezieher eben doch höher liegen würden als die Mieten der Sozialhilfebezieher. Wichtiger ist für ihn aber zweitens die Erwartung, dass die Gemeinden durch die Hartz-Reformen unter Druck geraten, wenn viele neue Haushalte von den Mietzahlungen der Kommunen abhängig werden (Arndt: „in manchen Städten um 60% und mehr“) und die Gemeinden mangels Finanzkraft gezwungen werden, die Grenzen für angemessene Wohnkosten in Zukunft herabzusetzen. Das könnte dann in der Tat eine Umzugswelle mit Konzentration auf eine erzwungene Wanderung in preiswertere Quartiere auslösen. Allerdings müsse man dagegen halten, dass gleichzeitig die Mieten in den besseren Gegenden fallen werden. Er schließt deswegen eine Empfehlung an die Wohnungsunternehmen an, zu überprüfen, ob die Kommunen bei der Ermittlung der Mietspiegelwerte die aktuellen Werte und nicht überholte Tabellen zugrundelegen.

Wir kommentierten damals: Der Gedanke ist insofern interessant, als man davon ausgehen kann, dass in einigen Regionen eher Mietsenkungen als Mietsteigerungen erwartet werden dürften. Das gilt ganz besonders für die neuen Bundesländer, in denen ein Angebotsüberhang von Wohnungen in Höhe von 10% und mehr vorliegt. Gerade was diesen Raum angeht, muss man die Angstphantasie, ein massenhafter Umzug in unsanierte Plattenwohnungen stehe bevor, entschieden zurückweisen; man kann aber auch nicht besänftigen, die Hartz IV-Reform werde schon keine Umzugskosten fordern. Hartz IV ist nun einmal ein Paket mit verschiedenen Arten von Anpassungen. Man wird versuchen, die Bürger etwa gleich zu behandeln, man wird auch generell versuchen, Kulanz walten zu lassen; die Kulanz wird aber nicht so weit gehen, einen

Wohnungsumzug in jedem Fall als unzumutbar auszuschließen.

Konsequenzen des Hartz IV-Gesetzes

Man darf nämlich das Prinzip von Hartz IV nicht aus den Augen verlieren: Arbeitslosengeld II wird erst gezahlt, wenn das eigene Vermögen – soweit die vergleichsweise großzügigen Freibeträge überschritten werden – zum Lebensunterhalt aufgebraucht worden ist. Eine Kulanz besteht schon seit vielen Jahren darin, dass der selbstnutzende Eigentümer einer Immobilie diese weiterhin nicht verkaufen muss, wenn angemessene Wohnkosten nicht überschritten werden.

Schon früh zeichneten sich zwei Entwicklungslinien als Konsequenz aus dem Gesetz ab:

- An der Ernsthaftigkeit der Hartz IV-Regelungen, staatliche Hilfe erst einfordern zu können, wenn der Rückgriff auf private Ressourcen erschöpft ist, wird man nicht vorbeikommen. Deshalb wird es im Ernstfall zu Umzügen und erzwungener Mietermobilität kommen.
- Auf den Wohnungsmärkten wird es Anpassungsprozesse geben, die letztlich auch das Verhalten der Vermieter beeinflussen werden. Allerdings, im Jahr 2004 und bis etwa in die Mitte von Jahr 2005 war noch wenig erkennbar, wie die Kommunen reagieren würden. Das Verhalten der Vermieter wird aber auf die beiden Entwicklungslinien einen erheblichen Einfluss ausüben.

2005 – das Jahr der Ausformung von Kriterien für die erforderliche Mietermobilität

Im Laufe des Jahres 2005 klärten sich die Verhältnisse schneller auf, als auf der Basis der Anfangsun-sicherheit erwartet werden konnte. Für den ökonomischen und kommunalpolitischen Klärungsprozess war es wichtig, dass zuvor die Rechtslage sorgfältig eruiert worden war. Dafür sorgten nicht zuletzt zwei Aufsätze von Franz-Georg Rips.⁴ Er hat nicht nur eine gute Übersicht über die Neuregelung gegeben – so weist er beispielsweise darauf hin, dass das Gesetz im Gegensatz zu vielen anderen klar strukturiert und formuliert ist und dass es sich lohnt, das Gesetz aufmerksam zu lesen –, sondern er hat auch vorsichtige ökonomische und kommunalpolitische Einschätzungen vorgenom-

⁴ Vgl. F.-G. Rips: Wohnen in Deutschland mit Hartz IV, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 57. Jg. (2004), Heft 8, S. 439-446; sowie F.-G. Rips: Hartz IV: Die Behandlung der Wohnungsfragen in der Praxis, in: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 57. Jg. (2004), Heft 12, S. 699-706.

men, womit er die weitere Entwicklung gut vorhergesehen hatte.

Bisher bekannt gewordene Überlegungen und Entscheidungen legen die Vermutung nahe, dass die Ausübung des Ermessens im Hinblick auf die Leistungen für Unterkunft und Heizung sich unterschiedlich gestalten wird. Die zuständige Berliner Sozialsenatorin Heidi Knaacke-Werner (PDS) hat angekündigt, sich bei der Anwendung des Gesetzes an das anzulehnen, was schon bei der Sozialhilfe praktiziert wird. Als Obergrenzen in Berlin gelten im Altbau für eine Person 50m² bei einer Nettokaltmiete von 227 Euro, für zwei Personen 60m² mit einer Nettokaltmiete von 276 Euro, für drei Personen 75m² mit einer Miete von 318,75 Euro, für vier Personen 85m² mit einer Miete von 361,25 Euro. Hinzu kommen jeweils die Heizkosten. In begründeten Einzelfällen soll eine Überschreitung der Mietobergrenzen bis zu 10% genehmigt werden. Weitergehende Überschreitungen werden Maßnahmen der Stadt nach sich ziehen, die nicht nur aus einem notwendigen Umzug bestehen können, sondern auch die Vereinbarung einer niedrigeren Miete zwischen den betroffenen Mietern und dem Vermieter beinhalten können. Eine solche Lösung mag dort umsetzbar sein, wo ein Überangebot an Wohnraum besteht und die Vermieter ein nachhaltiges Interesse daran haben, die Vermietung des Wohnraumes sicherzustellen.

Die Leipziger kommunale Wohnungsgesellschaft (LWB) hatte zuvor angekündigt, dass sie 12 000 für den Abriss vorgesehene Wohnungen für 3 Euro pro Quadratmeter und darunter vermieten wolle. Es werde infolge von Hartz IV eine starke Nachfrage nach billigem Wohnraum geben.

Bis heute gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass der Bund von der Ermächtigung gemäß § 27 Sozialgesetzbuch (SGB) II Gebrauch machen wird, „zu bestimmen, welche Aufwendungen für Unterkunft und Heizung angemessen sind“. Eine entsprechende Verordnung stößt schon deshalb auf schwerwiegende Bedenken, weil die Kommunen die Kosten zu tragen haben. Sie wäre außerdem völlig systemwidrig, weil die angemessenen Unterkunfts-kosten nur auf der lokalen Ebene bestimmt werden können. Eine entsprechende Verordnung dürfte schon an der Zustimmung des Bundesrates scheitern, wenn der Bund nicht gleichzeitig den Großteil der Kosten übernehmen will.

Somit dürften für Arbeitslosengeld II-Empfänger die Grundsätze angewandt werden, die im Rahmen der Sozialhilfe gelten. Diese Grundsätze lassen sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen: Ange-

messen sind die Wohnkosten jedenfalls dann noch, wenn sie sich im Rahmen der Durchschnittswerte der ortsüblichen Miete bewegen. Anhaltspunkte hierfür können der örtliche Mietspiegel oder die Höchstbeträge nach dem Wohngeldgesetz sein. Wenn ein Leistungsberechtigter zwischen mehreren Wohnungen wählen kann, ist ihm auch eine ältere oder einfachere Wohnung zuzumuten, wenn sie für ihn geeignet ist und die Unterstützung begrenzt.

Franz-Georg Rips hat eine recht umfangreiche Aufstellung darüber gemacht, wie in ganz unterschiedlichen Gemeinden und Kreisen die Quadratmetermieten für angemessene Wohnungen und die Preise für die bewilligte Übernahme der Betriebskosten angesetzt werden.⁵ Meistens sind die Angaben sehr präzise und dürften keinen breiten Interpretationsspielraum zugunsten des umzugsbetroffenen Mieters bieten. Zudem lassen die Formulierungen nichts an Klarheit zu wünschen übrig. So beschreibt beispielsweise Manger: „Ein Umzug muss weitestgehend in Selbsthilfe oder durch Inanspruchnahme privater Hilfeleistungen organisiert und durchgeführt werden. In diesem Fall gehören zu den notwendigen Umzugskosten die marktüblichen Kosten für ein Mietfahrzeug und Umzugskartons sowie eine Pauschale für die Beköstigung mithelfender Familienangehöriger oder Bekannter in Höhe von jeweils 20 Euro. Kann ein Umzug nicht eigenständig realisiert werden, können auch Kosten für eine Umzugsfirma übernommen werden.“⁶

Strengere Beachtung des Gesetzes

Nimmt man das, was bekannt geworden ist, als allgemeinen Maßstab, dann scheint sich bei den Umzügen eher die strengere Handhabung durchzusetzen als eine dauerhaft kulante und mieterschonende Haltung. Gleichwohl kann man nicht sagen, ein anfängliches Wohlwollen habe sich in eine gesetzestrennere Einstellung gewandelt. Es ist vielmehr so, dass sich von den frühen Bewertungen (Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) versus Arndt vom Verband Deutscher Wohnungswirtschaft (VDW)), die wir zu Beginn dieses Aufsatzes in Erinnerung gebracht haben, die eher strengere Beachtung des Gesetzes durchgesetzt hat. Natürlich gibt es dabei von Kommune zu Kommune Unterschiede, gleichwohl kann man versu-

⁵ Vgl. F.-G. Rips: Wohnen in Deutschland mit Hartz IV, a.a.O.; sowie F.-G. Rips: Hartz IV: Die Behandlung der Wohnungsfragen in der Praxis, a.a.O.

⁶ Vgl. D. Manger: Hartz IV in Berlin: Angemessene Miete, Umzugszwang und Direktzahlungen, in Das Grundeigentum, Nr. 22/2005, S. 1400.

chen, Gemeinsamkeit herauszuarbeiten. So zeichnet sich ab, dass in Gemeinden, die kaum über Ersatzwohnungen im niedrigen Mietpreissegment verfügen, die Regelung kulanter ist. Ein zweiter Einflussfaktor ist, ob in den Haushalten und Bedarfsgemeinschaften Arbeitslose sind, die größere Chancen haben, alsbald wieder eine neue Arbeitsstelle zu finden. Es lohnt sich dann, abzuwarten und zu überbrücken. Handelt es sich dabei dagegen um Langzeitarbeitslose mit geringen Einstellungschancen, dann verlieren die Gemeinden die Neigung, kulant zu überbrücken. Als dritter Einflussfaktor kommt hinzu, dass die Stadt mit einem allzu engen Kommunalhaushalt gar keine Möglichkeit sieht, großzügig mit ihren Haushaltsmitteln zu verfahren.

Der Finanzierungsstreit zwischen Kommunen und Bund scheint noch nicht endgültig beigelegt zu sein. Für das Jahr 2006 übernimmt der Bund nochmals 29,1% der Wohnkosten. Damit wird der Bundeshaushalt voraussichtlich wie im Jahr 2005 mit etwa 3,55 Mrd. Euro belastet. Das sind 1,9 Mrd. Euro mehr als vorgesehen. Es ist geplant, im Jahr 2007 keinen bzw. nur einen stark verringerten Bundeszuschuss zu zahlen. Es ist aber offen, ob die Kommunen den Übergang in dieser Zeit schaffen und ob sie sich überhaupt mit der Übernahme der gesamten Unterbringungskosten abfinden werden.

Höhere Empfängerzahlen

Die Schätzungen, die der Hartz IV-Gesetzgebung zugrunde lagen, haben sich in der praktischen Umsetzung als sehr ungenau erwiesen. Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld II ist um etwa eine Million höher, als erwartet worden war. Die Gründe liegen zum einen darin, dass die Kommunen etwa 90% der Empfänger von Sozialhilfe als erwerbsfähig gemeldet haben. Diese sind jetzt anspruchsberechtigt für das Arbeitslosengeld II. Erwartet worden war nur ein Anteil von 75%. Ein zweiter Grund für die hohe Zahl der ALG II-Berechtigten liegt in den überschätzten Möglichkeiten, die Betroffenen in ordentliche Arbeitsverhältnisse zu überführen. Das gilt für die Hartz-Gesetze insgesamt.

Der Anteil des Bundes an den Gesamtkosten von Hartz IV war für das Jahr 2005 mit 14,6 Mrd. Euro geplant. Bereits Mitte Juni waren davon 10,2 Mrd. Euro ausgegeben, Ende August 2005 bereits 16,72 Mrd. Euro. Der Etat ist deshalb um 8 Mrd. Euro aufgestockt worden.

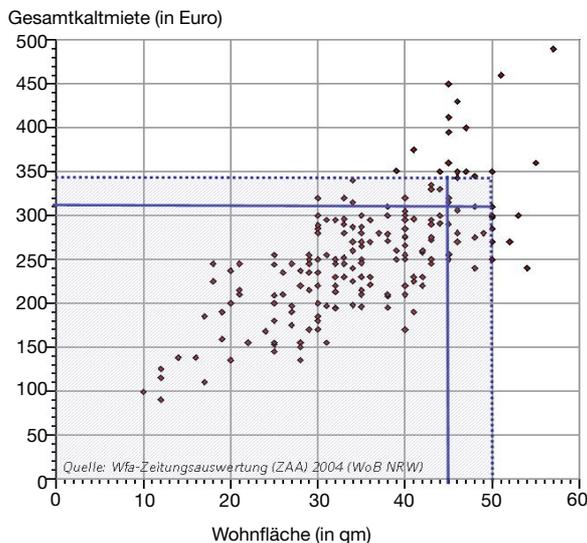
Diese Fakten werden den Druck erhöhen, die Hartz IV-Ausgaben zu reduzieren bzw. zu begrenzen. Dabei sehen die Verantwortlichen mit Sorge, dass die berechtigten Bedarfsgemeinschaften sich deutlich vermehren. In Berlin ist die Zahl der Bedarfsgemeinschaften von 238 000 im Januar auf 310 000 im Juli 2005 angestiegen. Die Kostenträger bringen immer deutlicher die Vermutung zum Ausdruck, dass gerade im Bereich der Wohnverhältnisse durch falsche Angaben Leistungen erschlichen werden können. Dies kann z.B. dadurch bewirkt werden, dass zusammenlebende Partner eine Trennung vortäuschen oder faktisch herbeiführen, um der gegenseitigen Unterhaltungspflicht zu entgehen.

Zur Bekämpfung eines möglichen Missbrauchs werden verschiedene Instrumente eingesetzt. So sind mehrere Jobcenter dazu übergegangen, gezielt Mitarbeiter zur Überprüfung der Wohnverhältnisse durch Besichtigungen vor Ort einzusetzen. In Brandenburg gibt es faktisch einen „Hartz IV-Polizisten“. Er sucht Leistungsempfänger und Wohngemeinschaften auf, überzeugt sich von den Verhältnissen vor Ort und bringt seine Aufgabe auf den kurzen Nenner: „Das Arbeitslosengeld ist doch kein Wunsch dir was.“

In die Diskussion eingeschaltet hat sich auch bereits der Bundesrechnungshof. Er hat beispielsweise in einem Brief an das Bundeswirtschaftsministerium darauf hingewiesen, dass die Stadt Bochum nicht gegen zu hohe Ausgaben bei Mieten vorgehe. Das Ministerium wurde aufgefordert, stärker dafür zu sorgen, dass unangemessen hohe Wohnkosten gesenkt werden. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass die Kosten der Unterkunft und der Heizung verstärkt geprüft und die Möglichkeiten einer Reduzierung des Einsatzes öffentlicher Gelder gezielter genutzt werden.

Das alles spricht dafür, dass der Druck zunimmt, Hartz IV gesetzestreu umzusetzen. Schien zu Anfang bei manchen Kommunalpolitikern noch die Einstellung vorzuherrschen, Kulanz könne obwalten, da der Bund einen Großteil der Wohnungszuschüsse erstatten werde, es sich also nur um durchlaufende Posten bei den Kommunen handele, so überwiegt Anfang 2006 die Besorgnis, dass gewaltige Haushaltsdefizite entstehen werden. So galt für viele Gemeinden, dass eine 10%ige Überziehungsquote bei den Mietzuschüssen akzeptabel sein müsse und sogar eine 30%ige für besonders begründbare Fälle ins Auge gefasst wurde, um die Konflikte zu verringern. Aber es ist fraglich, ob diese kulante Einstellung auch in Zukunft durchgehalten werden kann.

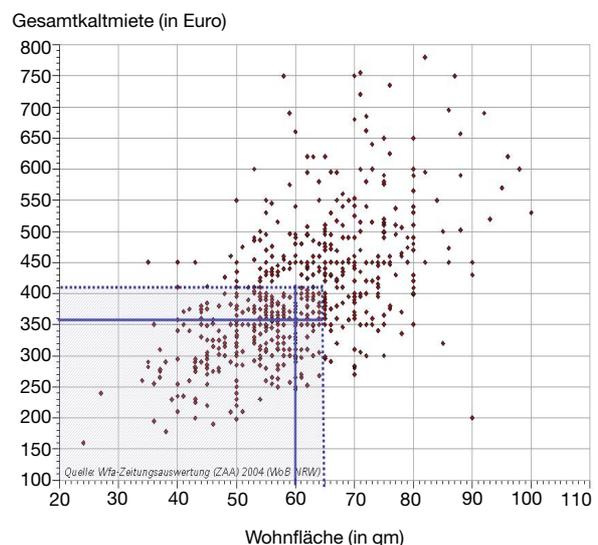
**Abbildung 1
Wohnungsangebote für 1 Person¹**



¹ Appartements/1-Zimmer-Wohnungen gemäß Auswertung von Zeitungsanzeigen (ZAA) 2004; Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen (WoB NRW).

Quelle: Auswertung der Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa).

**Abbildung 2
Wohnungsangebote für 2 Personen¹**



¹ 2-Zimmer-Wohnungen gemäß Auswertung von Zeitungsanzeigen (ZAA) 2004; Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen (WoB NRW).

Quelle: Auswertung der Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa).

Zur Änderung der Umzugsgewohnheiten unter Hartz IV

Auf der Basis von 3,82 Mio. Wohnungen in Mehrfamilienhäusern hat die Firma Techem folgende Umzugsquoten ermittelt: 11,08% der deutschen Haushalte haben im Jahr 2004 mindestens einmal ihre Wohnung gewechselt (Vorjahr: 10,98%). Ostdeutsche Haushalte ziehen dabei mit 11,93% häufiger um als westdeutsche mit 10,79% (Vorjahr 10,57%). Allerdings gleichen sich die Quoten inzwischen kontinuierlich an. Spitzenreiter sind Heide mit 18,8% (Vorjahr 17,9%), Oldenburg mit 16,8% (18,1%), Bonn mit 16,1% (12,2%) und Görlitz mit 16,1% (16,1%). Die wenigsten Umzüge hatten Ludwigsburg mit 6,6% (Vorjahr 6,3%) Göppingen mit 7,5% (7,1%), Hattingen mit 7,6% (8,2%) und Karlsruhe mit 7,9% (8,3%).

Techem analysiert die Umzugsquoten seit 1985. Dabei wurde der niedrigste Wert für Deutschland im Jahre 1990 mit 6,8% registriert, der höchste 1999 mit 11,6%. „Die aktuellen Zahlen bleiben weiterhin auf hohem Niveau. Der seit 1999 zunächst zu beobachtende Rückgang der Umzüge ist generell etwas ins Stocken geraten“, so ein Sprecher von Techem.⁷ In mehr als einem Drittel der 422 836 von einem Umzug betroffenen

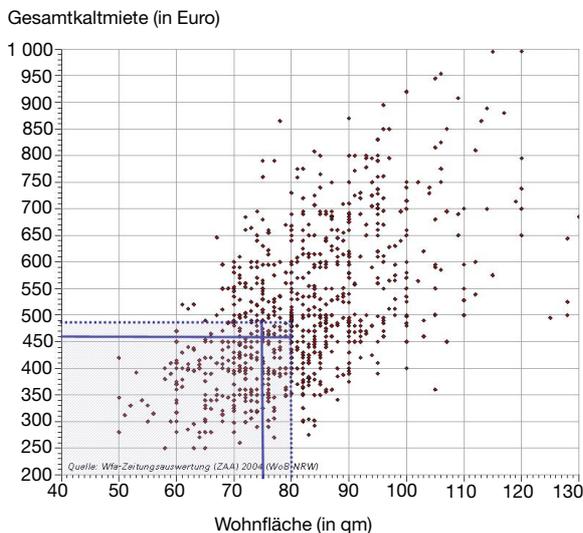
⁷ O.V.: Wohnungswechsel in Deutschland, in: wi Wohnungspolitischen Informationen, 51-52/2005, S. 1.

Wohnungen, nämlich in 146 895 oder 34,74%, ziehen die Mieter innerhalb des Jahres ein weiteres Mal um.

Alle diese Zahlen gelten natürlich für eine Zeit, in der Hartz IV noch nicht eingeführt war. Die Frage ist, wie sich die Zahlen zukünftig unter einem eher streng angewendeten Regime von Hartz IV verändern werden. Soweit auf regionaler Ebene Daten und Auskünfte zur Verfügung standen, hat sie Franz-Georg Rips zusammengefasst. Zwei Ausschnitte seien hier zitiert:

„Im Land Baden-Württemberg hat sich Ende Juni das Ministerium für Arbeit und Soziales zu einer Anfrage des Abgeordneten Rolf Gassmann (SPD) geäußert: Danach lässt das von der Bundesagentur für Arbeit eingesetzte statistische Verfahren Auswertungen über die Mieten der Arbeitslosengeld II-Berechtigten noch nicht zu. Deshalb sind verlässliche Daten nicht zu erhalten. In der Stadt Stuttgart werden etwa 17% der Fälle die angemessene Miete überschreiten. In der Hälfte dieser Fälle lag die Überschreitung im Bereich von bis zu 25%. Die Stadt Ulm hat bei der Auswertung von etwa 40% der Fälle festgestellt, dass circa 15% die Mietobergrenzen überschreiten. Umfragen in Landkreisen ergaben, dass etwa 10% der Bedarfsgemeinschaften Unterkunfts-kosten haben, die als nicht angemessen angesehen werden.“⁸

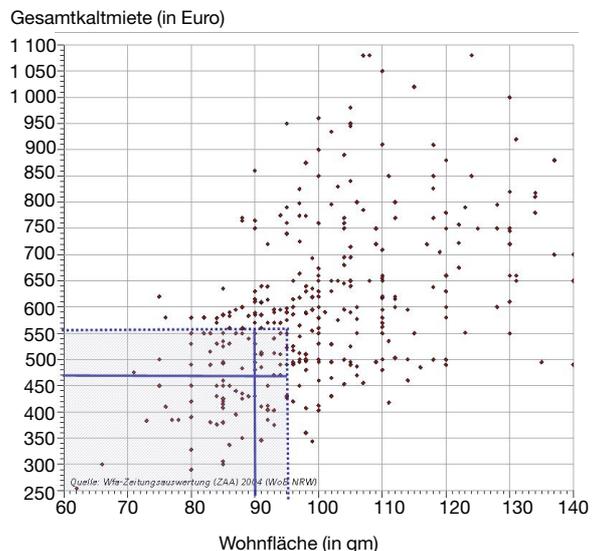
Abbildung 3
Wohnungsangebote für 3 Personen¹



¹ 3-Zimmer-Wohnungen gemäß Auswertung von Zeitungsanzeigen (ZAA) 2004; Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen (WoB NRW).

Quelle: Auswertung der Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa).

Abbildung 4
Wohnungsangebote für 4 Personen¹



¹ 4-Zimmer-Wohnungen gemäß Auswertung von Zeitungsanzeigen (ZAA) 2004; Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen (WoB NRW).

Quelle: Auswertung der Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa).

„In Berlin liegt eine Studie des Stadtforschungsinstituts Topos über in Kreuzberger Milieuschutzgebieten gezahlte Mieten vor. Von den 2300 befragten Haushalten gaben 300 an, von Hartz IV betroffen zu sein. Die Studie belegt, dass 24,5% der betroffenen Empfängerhaushalte mehr als die festgelegte Höchstmiete von 360 Euro monatlich bezahlen. Bei den Zwei-Personen-Haushalten wird der Höchstwert von 444 Euro von fast 50% überschritten, bei den Drei-Personen-Haushalten der Höchstwert von 542 Euro von 61,1% und bei den Vier-Personen-Haushalten der Höchstwert von 619 Euro Warmmiete von 15% der Haushalte. Bei einer Hochrechnung dieser Feststellungen auf die ganze Stadt würden sich 70 000 notwendige Umzüge ergeben. Dabei ist in Berlin darauf zu verweisen, dass die Umsetzung der Anpassung überhöhter Wohnkosten zunächst durch die Entscheidung des Senats zurückgestellt worden ist.“⁹

Andererseits verweist Franz-Georg Rips auch auf Städte hin, in denen ein Umzugsproblem offenbar überhaupt nicht spürbar werden wird:

⁸ Vgl. F.-G. Rips: Wohnen unter Hartz IV – erster Erfahrungsbericht, Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 58. Jg. (2005), Heft 10, S. 639.

⁹ Ebenda, S. 640.

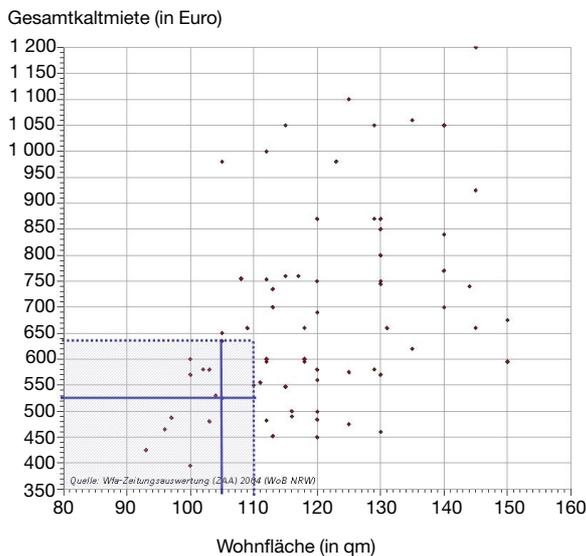
„Am 7.6.2005 hat der Senat der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg eine Anfrage des Abgeordneten Hans-Christoff Dees (SPD) beantwortet und dabei folgende Feststellungen getroffen: Nach Schätzungen der Standortleiter und Mitarbeiter im Jobcenter ist lediglich in 250 Fällen eine Umzugssituation aufgrund unangemessen hoher Wohnkosten zu erwarten.“¹⁰

Nun wissen alle Beteiligten, dass derartige Schätzungen mit sehr großen Unsicherheiten, Fehlern und vielleicht sogar vorgefassten Meinungen belastet sind. Es ist deshalb interessant, auf die einzige repräsentative Untersuchung hinzuweisen, die zur Zeit existiert. Es handelt sich um eine fiktive Darstellung, aber mit realistischen Daten für die Angemessenheitskriterien und einer repräsentativen Erfassung des ermittelbaren Wohnungsangebots über eine möglichst vollständige Auswertung von Wohnungsangeboten in Zeitungsinseraten. Die Zeitpunkte der Erhebung waren Frühjahr und Herbst 2004. Die Untersuchung wurde durchgeführt von Ulrich Kraus in der Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa)¹¹ in Nordrhein-Westfalen. In den

¹⁰ Ebenda, S. 639.

¹¹ Die Autoren bedanken sich bei Herrn Ulrich Kraus, dass er die Diagramme für die Publikation in diesem Aufsatz freigegeben hat.

Abbildung 5
Wohnungsangebote für 5 Personen¹



¹ 5-Zimmer-Wohnungen gemäß Auswertung von Zeitungsanzeigen (ZAA) 2004; Wohnungsmarktbeobachtung Nordrhein-Westfalen (WoB NRW).

Quelle: Auswertung der Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa).

Streudiagrammen 1 bis 5 sieht man, dass lediglich für 1-Personen-Haushalte die meisten Wohnungen, die marktaktuell (also 2004) im Angebot waren, auch den Angemessenheitskriterien entsprechen (vgl. Abbildung 1). Die Wohnungen, die hier für Hartz IV-Empfänger benötigt werden, sind also am Markt verfügbar. Für 2-Personen-Haushalte und noch stärker für Haushalte mit 3 und 4 Personen sind die angebotenen Wohnungen überwiegend zu groß und zu teuer (vgl. Abbildungen 2, 3 und 4). Für 5-Personen-Haushalte werden kaum noch Wohnungen in angemessener Größe und zu angemessenen Mieten angeboten (vgl. Abbildung 5).

Nun wissen wir, dass vermietete Wohnungen in der Regel niedrigere Mieten aufweisen als Wohnungen, die am Markt angeboten werden. Gleichwohl ist die Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen bei vielen Wohnungen für Mehrpersonenhaushalte so groß, dass die meisten dieser Wohnungen für Empfänger von Arbeitslosengeld II viel zu teuer sind. Wir haben also in Zukunft ein Problem.

Handlungsmöglichkeiten

Eine politische Möglichkeit, die Übernahme der Wohnkosten aus Hartz IV wieder herauszunehmen und die Regelsätze zu erhöhen, besteht sicherlich

nicht. Es wäre auch nicht sinnvoll, weil sich das Arbeitslosengeld II dann noch stärker von der Sozialhilfe entfernen würde und weil gerade bei den Wohnkosten eine regionale Differenzierung der Hilfen dringend erforderlich ist. Wenn man bedenkt, wie minutiös im Gesetz auch kleinste Vorgänge – von der Behandlung der Mietschulden und Kauttionen bis hin zu Nachzahlungen bei den Heizkosten – geregelt oder in der Interpretation durch die Gerichte längst festgelegt worden sind, dann sieht man, dass die Übernahme angemessener Wohnkosten zum Kernbestand der sozialen Absicherung gehört.

Da es sich sowohl beim Arbeitslosengeld II als auch bei der Sozialhilfe um eine Absicherung handelt, die aus Steuergeldern finanziert wird, müssen alle Bestrebungen dahin gehen, die Bezieher dieser Hilfen gleich zu behandeln. Vor allem in der Frage der Unterbringung bzw. der Übernahme der Wohnkosten ließe sich eine Ungleichbehandlung von Sozialhilfe-Empfängern und Arbeitslosengeld II-Empfängern nicht rechtfertigen, so dass eine dauerhaft günstigere Regelung im Rahmen des Arbeitslosengeldes II nicht in Betracht kommen kann.

Zulässig und notwendig sind jedoch Übergangsgelungen, denn ein Großteil der Arbeitslosengeld II-Empfänger hat vorher Arbeitslosenhilfe bezogen. Die Arbeitslosenhilfe wurde als Gesamtbetrag gezahlt, also ohne gesonderte Übernahme von Wohnkosten, und somit bestand kein Anlass, Höchstgrenzen für Mieten und Wohnflächen vorzugeben. Jetzt stellt sich aber für einen Teil der ehemaligen Arbeitslosenhilfebezieher das oben beschriebene Problem, dass sie die Höchstgrenzen in der jeweiligen Gemeinde für Sozialhilfebezieher überschreiten. Hier stellt sich die Frage nach zweckmäßigen und vertretbaren Übergangslösungen.

Sinnvolle Übergangslösungen

Welche Übergangslösungen sinnvoll sind, hängt von den Bedingungen auf den jeweiligen kommunalen Wohnungsmärkten ab. Deshalb wird vom Institut für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln (INWO Köln) vorgeschlagen, die einzelnen Teilmärkte genau anzuschauen, um ähnlich wie in der Analyse der Wohnungsbauförderungsanstalt (Wfa) herauszufinden, wo die Durchsetzung von kurzfristigen Umzügen Marktwirkungen auslöst, die letztlich weder der Gemeinde noch den Mietern und Vermietern helfen. Wenn geeignete Wohnungen knapp und die Mieten schon entsprechend hoch sind, kann die Mietersparnis durch einen Umzug geringer sein als die

Umzugskosten. In Gesprächen der Gemeinden mit Vermieterverbänden und Mietervereinen wäre gemeinsam zu überlegen, wie der Anpassungsprozess in der Übergangphase gestaltet werden kann.

Für Neuzugänge beim Arbeitslosengeld II sollten unmittelbar die gleichen Bedingungen gelten wie für Sozialhilfebezieher. Für Empfänger von Arbeitslosengeld II, die umziehen, gilt das Gleiche. Für Bezieher von Arbeitslosengeld II, die in einer zu teuren Wohnung leben, dürfte eine Begrenzung auf die angemessenen Wohnkosten, also eine nur teilweise Übernahme der Wohnkosten, grundsätzlich nicht möglich sein, weil die Regelsätze so bemessen sind, dass davon der Lebensunterhalt ohne Wohnkosten gerade gedeckt werden kann. Vor einem möglichen Zwangsumzug muss die erste Überlegung in die Richtung gehen, eine Toleranzschwelle in Abhängigkeit von den verfügbaren Alternativen und den Umzugskosten vorzusehen. Diese Schwelle kann gegebenenfalls zu Beginn degressiv gestaltet werden und nach mehreren Jahren vollständig entfallen. Außerdem sollte ein Spielraum bestehen, von Zwangsmaßnahmen abzusehen, wenn ein Ende der Abhängigkeit von den staatlichen Unterstützungsleistungen absehbar ist.

Für Haushalte, die außerhalb der Toleranzschwelle liegen, besteht grundsätzlich die Verpflichtung, sich eine günstigere Wohnung zu suchen oder die Wohnkosten auf andere Weise zu senken. Die Reihenfolge der Arbeitslosengeld II-Empfänger, bei denen die Kostensenkung intensiv betrieben und letztlich durchgesetzt wird, sollte primär von der Höhe der Überschreitung abhängig gemacht werden. Dabei ist die ganze Palette an Möglichkeiten auszuschöpfen und eine enge Abstimmung zwischen der Gemeinde und den Vermietern zweckmäßig. Zu denken ist unter anderem an folgende Möglichkeiten:

- Wechsel innerhalb des Wohnungsbestandes eines Vermieters, wobei die Gemeinde eventuell die Umzugskosten beider Mietvertragsparteien übernehmen müsste.
- Umzug in einen anderen Ort, in dem die Mieten günstiger sind. Die Wohnungssuche über die Gemeindegrenze hinaus muss dem Hilfeempfänger zugemutet werden, wenn eine erhebliche Diskrepanz zwischen den aktuellen Wohnkosten und den angemessenen Kosten besteht und entsprechende Alternativen in der Ursprungsgemeinde nicht verfügbar sind.
- Freiwillige Vereinbarungen zwischen Vermieter und Mieter über eine (vorübergehende) Verringerung der

Miete unter die Toleranzschwelle, um das Mietverhältnis aufrechtzuerhalten.

- Übernahme oder Vermietung eines Teils der Wohnung durch den Vermieter an einen anderen Nutzer.
- Bauliche Veränderung durch eine räumliche Abtrennung eines Teils der Wohnung und Vergrößerung einer anliegenden Wohnung oder durch Unterteilung in zwei kleine Wohnungen. Auch in diesen Fällen könnte die Gemeinde sich in Grenzen an den Kosten beteiligen und dafür ein Belegungsrecht erwerben.

Mit den baulichen Maßnahmen an der Wohnung wird ein fließender Übergang zu den mittelfristigen Anpassungsprozessen auf dem Wohnungsmarkt erreicht. Besteht ein anhaltender Engpass an Wohnungen für Bezieher von Arbeitslosengeld II und Sozialhilfe, bleiben also die Mieten in diesem Sektor vergleichsweise hoch im Vergleich zu den benachbarten Märkten, dann werden vermehrt Großwohnungen aufgeteilt, Dachgeschosse ausgebaut, Einliegerwohnungen reaktiviert, Räume angebaut usw. Bis der Wohnungsmarkt sich an die veränderte Nachfrage angepasst hat, können durchaus zehn Jahre vergehen. Grundsätzlich ist der Wohnungsmarkt aber in der Lage, diesen Anpassungsprozess aus eigener Kraft zu bewerkstelligen. Jedoch gilt es von Seiten der Kommune, die Abläufe sorgfältig zu beobachten und einer möglichen Ghettobildung entgegenzuwirken.

Die Bereitstellung von Wohnungen für den hier angesprochenen Kreis von Mietern kann auch dadurch verbessert werden, dass den Vermietern mehr Sicherheit bezüglich der Mieteinnahmen gegeben wird als bisher bei den Empfängern von Sozialhilfe. Es kommt nicht selten vor, dass Mieter die von der Gemeinde überwiesene Zahlung für die Entrichtung der Miete anderweitig konsumieren und dem Vermieter die Überweisung schuldig bleiben. In diesem Fall könnte eine aktuelle Kündigung durch den Vermieter vermieden und generell die Verlässlichkeit der Zahlungseingänge erhöht werden, wenn die Mietzahlung bei unkorrektem Verhalten des Mieters vom kommunalen Träger unmittelbar an den Vermieter überwiesen würde. Die Unsicherheitsprämie in der Miete könnte weitgehend entfallen. Im Sozialgesetzbuch II ist die Möglichkeit zur unmittelbaren Zahlung an den Vermieter geschaffen worden, „wenn die zweckmäßige Verwendung (durch den Mieter) nicht sichergestellt ist“ (§ 22 Abs. 4). Sie kann jetzt in die Praxis umgesetzt werden.