SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Auswirkungen der Hartz-Gesetzgebung auf die Hilfe in Wohnungsnotfällen in Schleswig-Holstein: Ergebnisse der ersten Erhebungswelle (Winter 2005/2006)

Busch-Geertsema, Volker; Evers, Jürgen

Zwischenbericht / interim report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Busch-Geertsema, V., & Evers, J. (2006). *Auswirkungen der Hartz-Gesetzgebung auf die Hilfe in Wohnungsnotfällen in Schleswig-Holstein: Ergebnisse der ersten Erhebungswelle (Winter 2005/2006).* Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-341113

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.
Kohlhökerstraße 22, 28203 Bremen
Tel.: 04 21 / 33 47 08-6 – Fax: 04 21 / 3 39 88 35
E-Mail: post@giss-ev.de

Volker Busch-Geertsema/Jürgen Evers

Auswirkungen der Hartz-Gesetzgebung auf die Hilfe in Wohnungsnotfällen in Schleswig-Holstein

Ergebnisse der ersten Erhebungswelle (Winter 2005/2006)

Bremen, im Mai 2006

IM AUFTRAG DES DIAKONISCHEN WERKES SCHLESWIG HOLSTEIN

Diakonie
STARK FÜR ANDERE

Erstellt durch die Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.
Kohlhökerstraße 22, 28203 Bremen
Telefon: 0421 / 334 70 80 – Fax: 0421 / 339 88 35
E-Mail: post@giss-ev.de
Homepage: www.giss-ev.de

Projektbearbeitung: Dr. Volker Busch-Geertsema, Jürgen Evers
Textgestaltung, Layout und Büroorganisation: Gertraude Klaiber

Bremen, Mai 2006

Inhaltsverzeichnis

1. EINFÜHRUNG 5

1.1 Aufbau und Fragestellungen des Untersuchungsvorhabens 5

1.2 Stand der Forschung 9

1.3 Methodisches Vorgehen und Auswahl der Fallstudienorte 13

1.4 Projektbegleitender Beirat 16

1.5 Aufbau des Berichtes 16

2. UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE 18

2.1 Zuständigkeitsregelungen und Organisation der Hilfen 18

2.1.1 Gesetzliche Veränderungen 18

2.1.2 Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein 21

2.1.2.1 Zuordnung der Leistungsberechtigten 21

2.1.2.2 Organisation der Hilfen 25

2.2 Regelung der Unterkunftskosten. Erfahrungen und Einschätzungen 32

2.2.1 Gesetzliche Veränderungen 32

2.2.2 Die Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein 33

2.2.2.1 Unterkunftskosten nach SGB II in Schleswig-Holstein insgesamt 33

2.2.2.2 Regelung der Angemessenheit in den Fallstudienorten 34

2.2.2.3 Bewertung der Angemessenheit der Mietobergrenzen durch die Fachleute vor Ort 40

2.2.2.4 Häufigkeit von unangemessenen Unterkunfts- und Heizkosten und Reaktionsweisen der Kommunen 40

2.2.2.5 Einschätzungen zur zukünftigen Entwicklung am Wohnungsmarkt 43

2.3 Veränderungen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit 45

2.3.1 Gesetzliche Veränderungen 45

2.3.2 Die Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein 46

2.3.2.1 Direktüberweisungen 46

2.3.2.2 Zur Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in den Fallstudienorten 47

2.3.2.3 Einschätzungen zur künftigen Entwicklung 50

2.3.2.4 Zur Organisation und Praxis von präventiven Hilfen unter der neuen Gesetzgebung 51

2.4 Veränderungen bei den psychosozialen Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen 52

2.4.1 Gesetzliche Veränderungen 52

2.4.2 Die Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein 53

2.5 Veränderungen bei der vorübergehenden Unterbringung und Reintegration von aktuell Wohnungslosen ... 56
2.5.1 Gesetzliche Veränderungen ... 56
2.5.2 Die Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein ... 56

2.6 Aktivierung und Sanktionen ... 57
2.6.1 Gesetzliche Veränderungen ... 57
2.6.2 Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein ... 59
2.6.2.1 Aktivierung ... 59
2.6.2.2 Sanktionen ... 60

2.7 Veränderungsbedarfe aus Sicht der Befragten ... 62
2.7.1 Veränderungsbedarfe bei Zuständigkeitsregelungen und der Organisation der Hilfen ... 62
2.7.2 Veränderungsbedarfe bei der Regelung der Unterkunftskosten ... 63
2.7.3 Veränderungsbedarfe bezüglich der Prävention von Wohnungslosigkeit ... 64
2.7.4 Veränderungsbedarfe bei den psychosozialen Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte ... 64
2.7.5 Veränderungsbedarf in Bezug auf Aktivierung und Sanktionen ... 65
2.7.6 Weitergehende Optimierungsbedarfe im Rahmen der Gesamteinschätzung der Reform ... 66

3. ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN ... 67

3.1 Zusammenfassung ... 67
3.1.1 Anlage und Hauptfragestellungen der Untersuchung ... 67
3.1.2 Zuständigkeitsregelungen und Organisation der Hilfen ... 68
3.1.2 Regelung der Unterkunftskosten und ihre Auswirkungen ... 70
3.1.3 Prävention von Wohnungslosigkeit ... 72
3.1.4 Psychosoziale Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen ... 74
3.1.5 Aktivierung und Sanktionen ... 75

3.2 Empfehlungen ... 76
3.2.1 Übergreifende Empfehlungen ... 76
3.2.2 Empfehlungen zu den Zuständigkeitsregelungen und zur Organisation der Hilfen ... 77
3.2.3 Empfehlungen zur Regelung der Leistungen für Unterkunft und Heizung und zu wohnungspolitischen Maßnahmen ... 78
3.2.3 Empfehlungen zur Prävention von Wohnungslosigkeit ... 79
3.2.4 Empfehlungen zu den psychosozialen Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen ... 80
3.2.5 Empfehlungen zu den Bereichen der Aktivierung und Sanktionen ... 81

4. LITERATUR: ... 83

1. EINFÜHRUNG

Zum 1.1.2005 ist eine umfassende Reform der Mindestsicherungssysteme in Kraft getreten, die gemeinhin mit den Stichworten „Hartz IV“ und „Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe“ bezeichnet wird und ihre gesetzliche Grundlage insbesondere in den beiden neu eingeführten Büchern des Sozialgesetzbuches (SGB), dem SGB II („Grundsicherung für Arbeitssuchende“) und dem SGB XII („Sozialhilfe“) findet.

Die mit dieser Reform verbundenen gesetzlichen und organisatorischen Veränderungen berühren in einer ganzen Reihe von Bereichen auch die Hilfen in Wohnungsnotfällen. Bereits vor ihrem Inkrafttreten wurde die These vertreten, dass die Reform aus leicht nachvollziehbaren Gründen zu einem erhöhten Wohnungsnotfallrisiko führen wird.[1] Gründe dafür sind unter anderem das reduzierte Einkommensniveau bei vielen Personen mit vormaligem Arbeitslosenhilfebezug, neue Risiken durch die mit dem Prinzip des „Forderns und Förderns“ verbundenen Sanktionen sowie die Beschränkung der Übernahme von Unterkunfts- und Heizkosten auf die im Rahmen der neuen Mindestsicherung nach dem SGB II anerkannte „angemessene“ Höhe. Ob das erhöhte Wohnungsnotfallrisiko jedoch auch in eine Zunahme von manifester Wohnungslosigkeit einmünden würde, war und ist – so war auch bereits vor Inkrafttreten der Reform klar – in hohem Maße davon abhängig, wie sich die lokalen Arbeits- und Wohnungsmärkte entwickeln und wie jeweils vor Ort die Hilfen in Wohnungsnotfällen organisiert und die neuen gesetzlichen Regelungen in die Praxis umgesetzt werden.

Das Diakonische Werk Schleswig-Holstein hat unser Institut im September 2005 damit beauftragt, eine Studie mit dem Arbeitstitel „Auswirkungen der Hartz-Gesetzgebung auf die Hilfe in Wohnungsnotfällen“ durchzuführen, um eine Reihe detaillierter Fragestellungen zu beantworten, die aus einer genaueren Analyse der neuen Gesetzgebung in Bezug auf mögliche Risiken und Handlungserfordernisse resultierten. Im Rahmen lokaler Fallstudien sollte vor allem untersucht werden, in welcher Weise sich die neuen gesetzlichen Regelungen in unterschiedlichen lokalen Kontexten auf die Integrationschancen und Ausgrenzungsrisiken für wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte auswirken. Dabei sollten sowohl problematische Folgewirkungen der Reform analysiert als auch Beispiele guter Praxis zur Reduzierung absehbarer Risiken und zur Nutzung möglicher Potenziale der neuen Gesetzeslage evaluiert und einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Für die bereitwillige Teilnahme aller Beteiligten an Fachtagen und Einzelinterviews sowie bei der Beschaffung von Detailinformationen und die große Bereitschaft, uns bei der Beantwortung der zahlreichen Forschungsfragen behilflich zu sein, wollen wir uns an dieser Stelle ausdrücklich bedanken. Besonderer Dank geht auch an die Träger und Dienststellen, die uns vor Ort entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt haben und bei der Koordination der Fachtage behilflich waren.

1.1 Aufbau und Fragestellungen des Untersuchungsvorhabens

Zur Durchführung des Forschungsvorhabens sollte eine ausreichende Zahl lokaler Fallstudien durchgeführt werden, bei denen alle Fragen, die sich aufgrund der neuen Rechtslage stellen, mit den relevanten Akteurinnen und Akteuren vor Ort gemeinsam diskutiert und – soweit möglich – beantwortet werden sollten. Die Fragestellungen bezogen sich sowohl auf die Neuregelung der Zuständigkeiten und der Zuordnung von hilfebedürftigen Personen als auch auf die Neuregelung von Leistungsansprüchen, des Leistungsniveaus und der daraus resultierenden Risiken sowie auf die praktischen Auswirkungen der Aktivierungsmaßnahmen und Sanktionen, die die neue Gesetzgebung vorsieht.

[1] Busch-Geertsema 2004a und b, Busch-Geertsema/Evers 2004, S. 123 ff.

Zu den konkreten exemplarischen Fragestellungen des Vorhabens gehörten unter anderem die folgenden:

Fragen zu den Auswirkungen der Regelungen in Bezug auf Personenkreis und Zuständigkeiten

- Wie verläuft in der Praxis der Prozess der Zuordnung von Hilfebedürftigen zum Kreis der Leistungsberechtigten nach SGB II oder SGB XII? Wie hoch ist der tatsächliche Anteil von Berechtigten auf Hilfen zum Lebensunterhalt nach SGB II bzw. nach SGB XII unter den Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen? Sind Veränderungen in der Zuordnung seit Inkrafttreten des Gesetzgebung erkennbar, und wenn, ja in welchem Umfang bzw. in welchen Fällen?
- Wie wird mit Arbeitssuchenden verfahren, die an den Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes wiederholt scheitern? In welchem Umfang wird darauf gedrängt, diese wegen fehlender Erwerbsfähigkeit aus dem Bezug von SGB-II-Leistungen auszusteuern?
- Welche Aktivitäten ergreifen umgekehrt die Träger der Sozialhilfe nach SGB XII, um Leistungsberechtigte so weit erwerbsfähig zu machen, dass sie zumindest das Kriterium der Erwerbsfähigkeit nach SGB II erfüllen?
- Wie reagieren die Betroffenen selbst auf die neue Aufteilung der Zuständigkeiten und welche Herausforderungen ergeben sich daraus für die Beratungsarbeit?
- Wie werden Zuständigkeitskonflikte in der Praxis ausgetragen und welche Auswirkungen hat das auf die Betroffenen?
- In welchem Umfang (und mit welchen positiven und negativen Folgen) werden erwerbsfähige Wohnungslose mit Verweis auf fehlenden gewöhnlichen Aufenthalt auf die Sozialhilfe verwiesen?
- Wie wird andererseits bei einer Zuordnung zum SGB II mit den dort vorgesehenen Pflichten und Sanktionen gegenüber Wohnungslosen verfahren, wie wird die Auszahlung geregelt und wie werden die vorgesehenen Instrumente zur Eingliederung (Eingliederungsvereinbarungen, Förderangebote, persönliche Ansprechpersonen etc.) in der Praxis bei diesem Personenkreis angewendet ?
- Welche Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Funktion von Beratungsstellen und anderen Diensten der Wohnungslosenhilfe als Postadresse für Wohnungslose zu?
- Wie wird die gesetzliche Bestimmung in § 7 Abs. 4 SGB II in der Praxis umgesetzt, nach der Personen, die *„für länger als sechs Monate“* in stationären Einrichtungen untergebracht sind, aus dem Kreis der Leistungsberechtigten nach SGB II ausgeschlossen werden. Was bedeutet die Regelung für Personen in stationären Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe?
- Wie werden in der lokalen Hilfepraxis die Übergänge (nach vorgesehener oder außerplanmäßiger Beendigung des stationären Aufenthalts) in den Leistungsbereich des SGB II geregelt?
- Wie wird mit der Schnittstellenproblematik zwischen SGB II und SGB XII bei der Mietschuldenübernahme (§ 22 Abs. 5 in der bis zum 30.3.2006 gültigen Fassung und § 34 SGB XII) und bei den psychosozialen Hilfen (insbesondere „psychosoziale Betreuung“, Suchtberatung und Schuldnerberatung nach § 16.2 SGB II und Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII) verfahren?
- Welche unterschiedlichen Modelle der Zuordnung von Aufgaben nach § 22 Absatz 5 (Mietschuldenübernahme nach SGB II) und nach § 16 Absatz 2 SGB (flankierende Hilfen) wurden gewählt und welche Vor- und Nachteile ergeben sich aus den daraus resultierenden Organisationsansätzen?

- Wie wird mit den unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen zur Wohnungssicherung im Rahmen des SGB II und des SGB XII verfahren und welche Auswirkungen haben diese Regelungen auf die Arbeit kommunaler Präventionsstellen? In welchen Konstellationen kommt es zu Zeitverzögerungen und zu Zuordnungsproblemen und wie lassen sich diese vermeiden? Ist die Anrufung der „Einigungsstelle“ bei Zuständigkeitskonflikten im Falle drohender Wohnungslosigkeit unter dem gegebenen Zeitdruck überhaupt ein gangbarer Weg in der Praxis? Wie kann vermieden werden, dass durch die (zum Zeitpunkt der Untersuchung noch notwendige) Abklärung, ob durch drohenden Wohnungsverlust die Aufnahme einer konkret in Aussicht stehenden Arbeit gefährdet werden würde, das Ziel der Aufrechterhaltung des Mietverhältnisses gefährdet wird?
- Kommt es zur Ablehnung von Mietschuldenübernahmen für Haushalte, die von Wohnungslosigkeit akut bedroht, aber aufgrund vorrangiger Einkommen (aus Erwerbstätigkeit, Rente, Arbeitslosengeld etc.) nicht berechtigt auf Regelleistungen nach SGB II oder SGB XII (für Hilfen zum Lebensunterhalt) sind?
- Wie werden die Schnittstellen zwischen kommunaler Sozialverwaltung, den zuständigen Stellen zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik und der ARGE bearbeitet?
- Welche Ansätze zur Kooperation haben sich als eher positiv oder eher nachteilig erwiesen und welche Lösungen konnten für die zahlreichen Detailprobleme gefunden werden (Regelung von Fallverantwortlichkeiten und Informationswegen, Datenschutzproblematik, Finanzierung von Personalleistungen der Präventionsstellen außerhalb der ARGE für SGB-II-Leistungsberechtigte, Zusammenwirkung von Fallmanagement der ARGE mit Organisationseinheiten außerhalb der ARGE etc.)?
- Wie wirkt sich die starke Verknüpfung der sozialen Integrationshilfen als Ermessensleistung mit dem Ziel der Arbeitsmarktintegration in der Praxis aus?
- In welchem Umfang erhalten die *„arbeitsmarktfernen“*, aber erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Integrationshilfen wie Sucht- und Schuldnerberatung oder psychosoziale Beratung und Betreuung?
- Wie wird insbesondere der Begriff „psychosoziale Betreuung“ inhaltlich definiert und für begleitende Hilfen zur Arbeitsintegration von Wohnungsnotfällen genutzt?
- In welchem Umfang kommt es zu Problemen, wenn Erwerbsfähige mit Leistungsansprüchen nach SGB II Hilfen in besonderen sozialen Schwierigkeiten nach §§ 67 bis 69 SGB XII in Anspruch nehmen wollen?
- Wie wird in der Praxis die Schnittstelle von „psychosozialen Hilfen“ (Kann-Leistung nach § 16 SGB II) und Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (individueller Rechtsanspruch nach § 67 - 69 SGB XII) gehandhabt und wie werden Zuordnungs- und Zuständigkeitsprobleme beispielhaft gelöst?

Fragen zu den Auswirkungen der Regelungen über Leistungsansprüche und Leistungsniveau auf die Wohnungsnotfallproblematik.

- Wie sind die Regelungen der kommunalen Träger zur Angemessenheit der Wohnkosten? In welchem Umfang und bei welchen Fällen werden Überschreitungen akzeptiert und wie sind die lokalen Erfahrungen mit Haushalten, deren Wohnkosten nicht als angemessen anerkannt werden (Quantität, eingeräumte Fristen für Umzug bzw. Untervermietung, verlangte Nachweise für erfolglose Wohnungssuche, Hilfen beim Wohnungswechsel etc.)?
- Wie werden lokal die Risiken von Mietschulden bei Haushalten, die in ihren „zu teuren“ Wohnungen verbleiben und der gesamtstädtische Segregationsdruck durch Umzüge in preiswerten Wohnraum eingeschätzt?

- Werden bei lokalen Beschlüssen über das Niveau angemessener Unterkunftskosten auch differenzierte Festlegungen im Hinblick auf die Vermeidung von Segregationseffekten getroffen und Potenziale zur Belegungssteuerung (einschließlich kommunaler Wohnungsversorgungskonzepte) genutzt?
- Wie wirkt sich die verschärfte Konkurrenz um Wohnungen mit *„angemessenen“* Mietpreisen aus? Welche Auswirkungen hat dies auf die Integrationschancen von aktuell Wohnungslosen und was wird unternommen, um diese Integrationschancen zu erhöhen?
- Wie ist die Reaktion der Wohnungswirtschaft auf die neuen gesetzlichen Regelungen (Auswirkungen auf Mietpreisniveau, Umzugsmanagement, Bestrebungen zur Begrenzung wohnungswirtschaftlicher Risiken etc.)?
- In welchem Umfang hat sich die Zahl der langzeitarbeitslosen Haushalte mit drohendem und eintretendem Wohnungsverlust infolge der Hartz-Gesetzgebung tatsächlich erhöht und was wird in der Praxis unternommen, um diesem Risiko durch präventive Arbeit entgegenzuwirken.
- In welchem Umfang wird von einer Pauschalierung der Unterkunftskosten im SGB XII Gebrauch gemacht und wie wirkt sich das aus?
- Wie werden die neuen gesetzlichen Regelungen des SGB XII zur Beratung und Unterstützung (einschließlich Budgetberatung) in der Praxis umgesetzt und beispielsweise auch von Trägern der Wohnungsnotfallhilfe als Grundlage ihrer Tätigkeit genutzt?

Fragen zu den Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen zur „Aktivierung“ und zu Sanktionen

- In welchem Umfang gelingt es, auch für schwer vermittelbare und nur eingeschränkt Erwerbsfähige sinnvolle Integrationsangebote zu erhalten und zu schaffen? In welchem Umfang erhält dieser Personenkreis Zugang zu den Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration nach SGB II und III? In welchem Umfang wird § 16 Absatz 2 SGB II auch zur Finanzierung zusätzlicher begleitender Hilfen für Personen mit Wohnungsnotfallproblematik genutzt?
- Wie lassen sich die Instrumente zur individuellen und koordinierten Planung des Integrations- und Unterstützungsprozesses (Förderplan, Hilfeplanung und Leistungsabsprache im SGB XII und Eingliederungsvereinbarung im SGB II) sinnvoll nutzen und gegebenenfalls miteinander verknüpfen, welche Probleme treten dabei auf und wie sind diese zu überwinden? (Organisation des Fallmanagements, enge Kooperation, Übertragung von Aufgaben, Auslösung bedarfsgerechter Hilfen)
- Wie wirkt sich der Wegfall von Schutzrechten der Betroffenen beispielsweise gegen einseitige Festlegung von Bedingungen der Eingliederungsvereinbarungen durch die Bundesagentur für Arbeit aus?
- Wie wirken sich die starren Sanktionsnormen auf die Betroffenen aus und in welchem Umfang werden dadurch Wohnverhältnisse bedroht oder gar Wohnungsverluste ausgelöst?
- In welchem Umfang und bei welchen Konstellationen können die bestehenden sozialen Schwierigkeiten der Klientel der Wohnungsnotfallhilfe und die angestrebte Überwindung dieser Schwierigkeiten als Begründung gegen schematische Kürzungen geltend gemacht werden?
- In welchem Umfang wird in der Praxis von der Möglichkeit der Sachleistung und der Ausgabe von Lebensmittelgutscheinen Gebrauch gemacht und welche Folgen hat dies bei den Betroffenen?

- Wie kann der erhöhte Beratungs- und Unterstützungsbedarf von hilfebedürftigen Personen beim Schutz vor überzogenen Anforderungen (Beweislast für „sonstigen wichtigen Grund“) und der Vermeidung von Sanktionen, aber auch bei der Wahrnehmung ihrer Mitwirkungspflichten abgedeckt werden? Welche Rolle nimmt dabei die „Budgetberatung“ ein?

1.2 Stand der Forschung

Zum Zeitpunkt des Beginns des Forschungsvorhabens lagen noch kaum empirisch fundierte Erkenntnisse über die Auswirkungen der Hartz-Gesetzgebung und insbesondere von „Hartz IV“ mit seiner einschneidenden Reform der Mindestsicherung vor, geschweige denn zu der hier gewählten Schwerpunktsetzung auf die Wohnungsnotfallproblematik. Bis zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes sind einige wenige Aufsätze und Untersuchungsergebnisse veröffentlicht worden, die vor allem die Frage der Angemessenheit der Unterkunftskosten und potenzielle wohnungspolitische Auswirkungen thematisieren.[2]

In einer bereits im Jahr 2004 erschienenen Studie an der Freien Universität Berlin (Schulte 2004, S. 9 - 11) wurde auf Grundlage der Einkommens- und Verbraucherstichprobe 1998 die Wohnsituation von Haushalten untersucht, die 1998 im Arbeitslosenhilfebezug waren und von denen angenommen werden konnte, dass sie ab dem 1.1.2005 Anspruch auf Arbeitslosengeld II gehabt hätten. Dabei erwiesen sich in Westdeutschland knapp 30 % und in Ostdeutschland knapp 20 % der Wohnungen dieser Haushalte als „zu groß“, d.h. sie entsprachen nicht den Angemessenheitskriterien, die die Bundesregierung als „angemessene Wohnungsgrößen“ für Haushalte im Bezug von SGB-II-Leistungen angegeben hat.[3] Vom Autor der Studie wurde auf Vergleichswerte bei Haushalten im Sozialhilfebezug verwiesen, deren Wohnungen kaum kleiner seien und die „angemessene“ Größe ebenfalls zu über 35 % überschreiten würden. Der Schluss des Autors: „*Daher ist weder damit zu rechnen, dass Umzüge in großem Maße stattfinden müssen, noch dass viele Haushalte einen Teil der Miete aus den Regelsätzen bestreiten müssen.*“ (Schulte 2004, S. 11). Allerdings ist darauf zu verweisen, dass die Angemessenheit der Kosten der Unterkunft (im Gegensatz zur Größe) in der Studie gar nicht geprüft wurde[4] und damit auch ungeklärt blieb, wie häufig diese Kosten bei den Arbeitslosenhilfehaushalten – auch bei solchen Wohnungen, die den Größenvorgaben entsprachen – die Angemessenheitskriterien der Kommunen überschritten.

Ebenfalls vor Inkrafttreten der Reform zum 1.1.2005 wurden im Rahmen einer Untersuchung des „*Forschungsverbundes Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen*“ zur Prävention von Wohnungslosigkeit zum Jahresende 2004 Fachleute in vier Fallstudienorten zu den organisatorischen Vorbereitungen in Bezug auf die neue Rechtslage und zu einer Einschätzung der erwarteten Konsequenzen befragt (vgl. Busch-Geertsema / Evers / Ruhstrat 2005, S. 85 ff.). Als eine der wenigen positiven Neuerungen hoben die Befragten die Möglichkeit hervor, Leistungen für Unterkunft und Heizung an Vermieter und Versorgungsunternehmen direkt zu überweisen (wenn eine zweckentsprechende Verwendung durch die Haushalte nicht gesichert ist), die nun auch für Haushalte gilt, die zuvor Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten und bei denen die Arbeitsagenturen den Voll-

[2] Vgl. dazu auch Busch-Geertsema 2006

[3] In der genannten Presseerklärung wurden als Durchschnittswerte für angemessene Wohnungsgrößen ca. 45 - 50 m² für eine Person, für zwei Personen ca. 60 m² oder zwei Wohnräume, für drei Personen ca. 75 m² oder drei Wohnräume, für vier Personen ca. 85 - 90 m² oder vier Wohnräume und für jedes weitere Familienmitglied ca. 10 m² oder ein Wohnraum mehr angegeben.

[4] Hier besteht das methodische Problem, dass aus den EVS-Daten nur auf das Bundesland geschlossen werden kann, in dem der jeweilige Arbeitslosenhaushalt wohnt. Die Mietniveaus und die Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft sind jedoch regional und lokal höchst unterschiedlich.

zug entsprechender Abtrittserklärungen verweigert hatten. Gleichzeitig bestätigen die Fachstellenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter jedoch das erhöhte Wohnungsnotfallrisiko infolge der Einkommensminderung, der Sanktionen und der verstärkten Betonung des „Forderns“ in der neuen Gesetzgebung. Kritisiert wurde auch die mittlerweile bereits wieder reformierte Regelung zur Mietschuldenübernahme im SGB II. Auch erste Erkenntnisse zur Organisation der Präventionsarbeit und flankierender Hilfen konnten gewonnen werden. Im Hinblick auf die Festlegung der Obergrenzen für angemessene Unterkunftskosten wurden erhebliche Unterschiede deutlich. Während in einer Kommune eine Toleranzgrenze für Überschreitung der Obergrenzen bei bestehenden Wohnverhältnissen von ehemaligen Arbeitslosenhilfeberechtigten festgelegt wurde, um Umzugswellen zu vermeiden, hatte eine andere Kommune bereits im Vorfeld, aber mit unmittelbarem Hinweis auf die Hartz-Reform die Obergrenzen für angemessene Mieten im Jahr 2004 um 23 % abgesenkt und auch die zulässigen Wohnungsgrößen vermindert. In zwei Städten galt jeweils derselbe Höchstbetrag für angemessene Quadratmetermieten, obwohl die eine Stadt der Mietenstufe 2 und die andere der Mietenstufe 4 des Bundeswohngeldgesetzes zugeordnet war. Die befragten Fachleute vertraten schließlich die Auffassung, dass die durch die Hartz-Reformen ausgelösten Prozesse am Wohnungsmarkt erst über einen längeren Zeitraum wirksam werden, was insbesondere für den zweifellos verstärkten Trend zur Segregation und zur Konzentration einkommensschwacher Haushalte in bestimmten Quartieren gilt. Es gab jedoch bereits vor Inkrafttreten der Reform deutliche Anzeichen einer verstärkten Nachfrage im Segment von Wohnungen, die nach Größe und Mietpreis den Angemessenheitskriterien der Kommunen entsprachen.

Bei einer bundesweiten Befragung von knapp 400 Kommunen mit einer Bevölkerung von mehr als 30.000 Personen im Rahmen einer Studie zu Kommunalen Wohnungsversorgungskonzepten im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung wurden die Kommunen in den ersten Monaten des Jahres 2005 auch nach *„Schwierigkeiten im Zusammenhang mit ‚Hartz IV‘“* gefragt. Jeweils mehr als die Hälfte der Kommunen erwarteten Probleme hinsichtlich der Verfügbarkeit angemessenen Wohnraums (57 %), der „*räumlichen Konzentration von Problemgruppen*“ (54 %) und der Abschätzung der Nachfrage nach preiswertem Wohnraum (53 %), mehr als ein Viertel der Kommunen bestätigten Probleme bei der Definition der Angemessenheit der Miete und immerhin 15 % gingen zum Zeitpunkt der Befragung davon aus, dass Wohnungslosigkeit infolge der Reform zunehmen wird (Vgl. BBR 2005a, S. 62). In einem zweiten Zwischenbericht zum selben Forschungsvorhaben wurde im November 2005 auf Grundlage von acht lokalen Fallstudien im Bundesgebiet festgestellt, dass oftmals erst nach Ablauf von mehr als neun Monaten nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung die Wohnkostenproblematik aktiv angegangen wurde: „*So wird in vielen Kommunen erst jetzt damit begonnen, Haushalte, die deutlich über den jeweiligen Miethöhen liegen, zum Umzug in eine günstigere bzw. kleinere Wohnung aufzufordern. Dieser Prozess wird sich noch mindestens über das Jahr 2006 hinziehen, sodass erst im übernächsten Jahr absehbar ist, wie viele Haushalte durch die Regelung direkt im Hinblick auf einen Wohnungswechsel betroffen sind.*“ Festgestellt wird weiterhin, dass die Verfügbarkeit von ausreichendem Wohnraum keineswegs allein von der Marktsituation vor Ort abhängt: „*Wesentlicher sind hierfür die festgelegten Kriterien zur Angemessenheit, die in den Fallstudien-Kommunen überall anders definiert werden. So gibt es große Unterschiede in der zulässigen Wohnungsgröße und der Höchstmiete netto-kalt und brutto-warm.*“ Schließlich werden, wie auch bereits in anderen Studien, verstärkte Nachfrage nach kleinen Wohnungen und Anzeichen für eine verstärkte soziale Segregation konstatiert (BBR 2005b, S. 94 f.).

Hinsichtlich des Umfang der Haushalte von hilfebedürftigen Leistungsberechtigten, die die jeweiligen kommunalen Obergrenzen für Unterkunftskosten nach dem SGB II und dem SGB XII überschreiten, wurden in einigen Städten interne Auswertungen vorgenommen oder Untersuchungen durch Forschungsinstitute durchgeführt.

So wurde bei einer umfangreichen Datenauswertung der Wohnkosten von Bedarfsgemeinschaften in der Stadt Bremen durch das GEWOS-Institut festgestellt, dass die Miete von nahezu einem Drittel der betroffenen Haushalte im Bezug von Leistungen nach

SGB II und SGB XII nicht den Werten der Wohngeldtabelle entsprach, an der sich die Kommune bei der Festlegung der Obergrenzen orientiert: „*Von den 35.350 in das Gutachten einbezogenen Bedarfsgemeinschaften des SGB II wohnen 10.860 Bedarfsgemeinschaften in Wohnungen mit einer nicht angemessenen Miete gemäß Tabelle § 8 WoGG (31 %).*“ (GEWOS 2005, S.21). Nach einer Umrechnung der Bedarfsgemeinschaften in Haushalte hätte das laut GEWOS bedeutet, dass 8.900 bis 9.800 Haushalte zur Senkung ihrer Unterkunftskosten bzw. zum Umzug aufgefordert werden müssten. Besonders betroffen waren dabei Einpersonenhaushalte. Die Zahl solcher Haushalte im Bezug von Leistungen nach SGB II und SGB XII überstieg die Gesamtzahl der überhaupt in Bremen verfügbaren Kleinwohnungen mit „angemessener“ Miethöhe um bis zu 3.000. Die Kommune reagierte auf diese Forschungsergebnisse mit der zeitlichen Staffelung von Aufforderungen zur Senkung der Unterkunftskosten, mit der Festlegung einer Bagatellgrenze (Überschreitung um 10 %), bei der keine entsprechenden Aufforderungen versandt wurden, sowie der Definition diverser Ausnahmetatbestände, in denen eine Überschreitung akzeptiert wird. Grundsätzlich wurde die Orientierung an den Werten der Wohngeldtabelle jedoch beibehalten.

Eine Untersuchung des Instituts TOPOS Stadtforschung in einem Berliner Bezirk ergab ähnlich hohe Werte. Ausgewertet wurden die Daten einer schriftlichen Befragung von Mieterhaushalten in Berlin-Kreuzberg, die das Institut in Kooperation mit dem Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg durchgeführt hatte (2.315 auswertbare Datensätze, Anteil der „*Hartz IV-Haushalte*“: 11,5 %). Der Untersuchungsbericht kommt zu dem Schluss: *„Ca. ein Drittel der Hartz IV-Haushalte zahlt Mieten, die über den von der Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales festgelegten Höchstgrenzen für einen ‚angemessenen Wohnraum’ liegen. Nur ein Teil dieser Haushalte (ca. 40 %) hat dabei eine überdurchschnittlich große Wohnung angemietet. (...) Bei einer strengen Anwendung dieser Grenzen müssten in Kreuzberg bis zu einem Drittel der Hartz-IV-Haushalte umziehen. Bei einer Hochrechnung auf ganz Berlin bedeutet dieser Anteil von einem Drittel, dass 50.000 bis 70.000 Haushalte von dieser Regelung betroffen wären und gegebenenfalls umziehen müssten“* (TOPOS Stadtforschung 2005, S. 3).[5]

Eine nicht repräsentative Befragung der Stiftung Warentest mit einem Internet-Fragebogen, an der sich 4.400 Haushalte beteiligten, kam zu dem Ergebnis, dass bei jedem vierten bewilligten Erstantrag mitgeteilt wurde, dass die Miete zu hoch sei. 17 % der ALG-II-Bedarfsgemeinschaften wurden aufgefordert, umzuziehen (Finanztest 11/2005, S. 16).

Aus einer Reihe von bundesdeutschen Kommunen wurden interne Datenauswertungen bekannt, die sehr unterschiedliche Anteile der Haushalte im Leistungsbezug mit „zu teuren“ Mieten ergaben. So nannte der Direktor des Deutschen Mieterbunds, Dr. Franz-Georg Rips, in einem Aufsatz im Oktober 2005 Zahlen aus den Flächenländern Baden-Württemberg (wo in Stuttgart 17 %, in Ulm 10 % und in den Landkreisen etwa 10 % der Bedarfsgemeinschaften die Mietobergrenzen überschritten) und Sachsen (wo die Zahl der Bescheide an Bedarfsgemeinschaften mit zu hohen Wohnkosten im April 2005 auf insgesamt 19.000 taxiert wurde) sowie für zahlreiche weitere Städte und Landkreise im gesamten Bundesgebiet (Rips 2005, S. 639 ff.; eine Auflistung der „angemessenen Höchstmieten in 50 ausgewählten Orten und ausgewählter Probleme bei der Übernahme der Unterkunftskosten“ findet sich in Kolf 2005). War der Deutsche Mieterbund vor Inkrafttreten der Reform noch – mit Verweis auf Erfahrungswerte aus der Sozialhilfe – davon aus-

[5] Allerdings lag die tatsächliche Zahl der Aufforderungen zur Kostensenkung in Berlin nach Presseberichten deutlich niedriger, was sich nicht zuletzt auch aus zahlreichen Regelungen der Berliner Sozialverwaltung für Ausnahme- und Härtefälle zurückführen lässt. Nach einem Bericht der Welt vom 24. Mai 2006 waren bis Ende April 2006 etwas weniger als ein Drittel, nämlich 100.000 der insgesamt 330.000 Bedarfsgemeinschaften nach SGB II, von den Jobcentern auf die Angemessenheit ihrer Unterkunftskosten hin überprüft worden. Von Januar bis April 2006 wurden dabei 5.400 Fälle gemeldet, in denen die zulässige Brutto-Warmmiete überschritten war, aber nur 2.650 Haushalte wurden mit der Aufforderung angeschrieben, ihre Mietkosten zu senken. Die Häufigkeit von freiwilligen Umzügen zur Verringerung der Unterkunftskosten wurde nicht erfasst.

gegangen, dass „*infolge der Hartz-IV-Gesetze es mittelfristig 100.000 Umzüge von Mietern in preiswertere Wohnungen geben wird",*[6] und war daraufhin von der damaligen Bundesregierung der „*Panikmache*" bezichtigt worden, so hat er seine Prognose zu Beginn des Jahres 2006 auf Grundlage der bislang bekannt gewordenen Angaben aus den Kommunen wie folgt aktualisiert: „*Der Deutsche Mieterbund rechnet damit, dass 2006 Fragen nach der Angemessenheit der Wohnkosten eine viel stärkere Bedeutung zukommen wird als im vergangenen Jahr. In Fragen der Wohnkosten steckt hohe Brisanz. Viele Probleme vor Ort – 2005 noch auf die „lange Bank" geschoben – müssen 2006 geklärt und entschieden werden. ‚Ich gehe davon aus, dass 500.000 Aufforderungen der örtlichen Behörden an betroffene Haushalte, die Wohnkosten zu senken, ergehen werden und dass eine Prozesswelle mit 50.000 Klagen auf die Sozialgerichte zukommen wird', sagte Verbandsdirektor Dr. Rips".*[7]

Auch für Schleswig-Holstein liegt eine erste landesweite Einschätzung der Zahl der Haushalte im Bezug von Leistungen nach dem SGB II mit „zu hohen" Wohnkosten vor. Sie basiert auf einer Befragung der schleswig-holsteinischen Kommunen für die Wohnungsmarktprognose für Schleswig-Holstein bis 2020, die vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH im Auftrag des Innenministeriums Schleswig-Holstein durchgeführt und im Oktober 2005 veröffentlicht wurde (IfS 2005): „*Durchschnittlich 11 % der Wohnungen in den befragten Kommunen werden von einer Arbeitslosengeld II beziehenden Bedarfsgemeinschaft bewohnt, darunter überschreiten nach Einschätzung der Kommunen 18 % mit ihren Wohnkosten die gesetzten Obergrenzen bzw. angemessenen Beträge. Etwa zwei Drittel der Überschreiter sollen nach den Plänen der Kommunen binnen der nächsten zwölf Monate zu einer Senkung der Wohnkosten (durch Umzug, Untervermietung) aufgefordert worden*." (Kurzfassung, S. XII). Landesweit würden damit ca. 22.000 Bedarfsgemeinschaften in Schleswig-Holstein die Mietobergrenzen der Kommunen überschreiten, von denen ca. 15.000 zur Kostensenkung aufgefordert würden (Langfassung, S. 242/243; mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass es sich um „*grob ermittelte Werte*" handle).

Wenn auch manches lokale „*Horrorszenario*" über zu erwartende „*Umzugswellen*" gleich nach Inkrafttreten der Reform als durch die Praxis widerlegt betrachtet werden kann, so gilt dies ebenso für die von der früheren Bundesregierung aufgestellte Behauptung, es würden überhaupt keine Umzüge „*in nennenswertem Ausmaß*" stattfinden. In einer Presseerklärung am 28.7.2004 hatte die Bundesregierung verlautbaren lassen: „*Die heutigen Arbeitslosenhilfe- und künftige Arbeitslosengeld-II-Bezieher werden (...) bis auf geringfügige Ausnahmefälle in ihren bisherigen Wohnungen verbleiben können und für diese Wohnungen auch die tatsächlichen – weil angemessenen – Unterkunftskosten erhalten. Es wird deshalb keine ‚Zwangsumzüge' in billigere oder kleinere Wohnungen in nennenswertem Ausmaß geben*." Was unter einem „*nennenswerten Ausmaß*" genauer zu verstehen ist, mag dahingestellt bleiben, dass Zehntausende von Haushalten, die zwischenzeitlich bereits zur Senkung ihrer Unterkunftskosten aufgefordert wurden oder bei denen dies für das Jahr 2006 in Aussicht stand, mehr sind als „*geringfügige Ausnahmefälle*", dürfte aber unstrittig sein. Somit sind auch Fragen hinsichtlich der möglichen Folgewirkungen wie eine Erhöhung des Mietschuldenrisikos und die Verstärkung des Segregationsdrucks ernster zu nehmen, als es die zitierte Presseverlautbarung nahe legt.

Auch der Ombudsrat nahm in seinem ersten Zwischenbericht Bezug auf die Höhe der Unterkunftskosten und „... *empfiehlt eine vergleichbare Anwendung des § 22 SGB II (Leistungen für Unterkunft und Heizung) durch die Kommunen. Die Kommunalen Spitzenverbände und die Länder als Aufsichtsbehörden sollten auf eine transparente, einzelfall-*

---

[6] Pressemeldung des Deutschen Mieterbundes vom Oktober 2004. Bei der Schätzung wurde davon ausgegangen, dass etwa 3 % der damals prognostizierten Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach SGB II eine Aufforderung zur Senkung ihrer Unterkunftskosten erhalten würden. Siehe dazu auch Hintzsche 2005, S. 9, der diesen Prozentsatz für die Stadt Düsseldorf bestätigt.

[7] Pressemeldung des Deutschen Mieterbundes vom Januar 2006

gerechte Rechtsanwendung hinwirken. Dies gilt insbesondere, wenn bei der Prüfung, ob Kosten der Unterkunft angemessen sind, Arbeitssuchende pauschal aufgefordert werden die Mietkosten zu senken, auch wenn nur geringfügige Überschreitungen hinsichtlich der Größe der Wohnung oder des Mietpreises vorlagen ..." (Ombudsrat 2005, S. 11 f.). Aus der Empfehlung lässt sich – ohne dass vom Ombudsrat dazu weitere Ausführungen vorgelegt wurden – folgern, dass entsprechende Beschwerden in nennenswertem Ausmaß vorgetragen wurden.[8]

Als ein weiteres interessantes Auswertungsergebnis der bundesweiten Erfahrungen mit der neuen Gesetzgebung sei hier noch erwähnt, dass die Kommunen offensichtlich deutlich häufiger als von vielen erwartet auf eine Übertragung der flankierenden Hilfen nach SGB II (insbesondere Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung gemäß § 16 Abs. 2 SGB II)[9] auf die Arbeitsgemeinschaften gemäß § 44b SGB II, die außer in den Optionsgemeinden fast überall neu geschaffen wurden, verzichtet haben. Bei einer Auswertung von 353 ARGE-Verträgen nach dem ersten halben Jahr seit Inkrafttreten des SGB II ergab sich, dass lediglich 17 % bzw. 61 Kommunen alle flankierenden Leistungen auf die ARGE übertragen hatten. Dagegen hatten zum Zeitpunkt der Auswertung 287 Kommunen noch keine der im § 16 Abs. 2 SGB II genannten flankierenden Leistungen auf die ARGE übertragen (Dorn et al. 2005, S. 412).[10]

1.3 Methodisches Vorgehen und Auswahl der Fallstudienorte

Zur Klärung der weiter oben aufgeführten Fragestellungen wurden insgesamt acht lokale Fallstudien durchgeführt. Dazu wurden jeweils vor Ort im Rahmen einer ganztägigen leitfadengestützten Gruppendiskussion die Themenkomplexe und Detailfragen mit allen relevanten Akteurinnen und Akteuren besprochen. Die Gruppendiskussionen wurden protokolliert und auf Band aufgezeichnet, Wo immer möglich, wurden zusätzliche schriftliche Materialien recherchiert und in die Auswertung einbezogen.

Als relevante Akteurinnen und Akteure vor Ort wurden insbesondere Fachleute aus den mit der Wohnungsnotfallproblematik befassten kommunalen und freiverbandlichen Diensten und Einrichtungen, den kommunalen Kostenträgern und den lokalen Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) zu den Fachtagen eingeladen und befragt. In den Landkreisen wurden sowohl Vertreterinnen und Vertreter des Kreises als kommunalem örtlichen Träger nach SGB II und SGB XII als auch ausgewählter kreisangehöriger Gemeinden einbezogen, die originär im Rahmen des schleswig-holsteinischen Landesverwaltungsgesetzes für die Obdachlosenunterbringung zuständig sind und denen zumeist auch sozialhilferechtliche Aufgaben und Kompetenzen der Prävention von Wohnungslosigkeit vom Kreis

---

[8] Der Ombudsrat empfiehlt im Weiteren: „*Für den Fall, dass auf Verwaltungsebene mittelfristig keine zufrieden stellende Umsetzung erfolgt, sollte das zuständige Bundesministerium die Notwendigkeit des Erlasses einer Rechtsverordnung zu den Kosten der Unterkunft und Heizung nach § 27 SGB II prüfen*" (ibid., S. 12). Den Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung haben auch der DGB (vgl. Kolf, S. 209), der Deutsche Mieterbund (vgl. Rips, S. 641) und der Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005, S.128) angeregt.

[9] Zu den flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II im Zuständigkeitsbereich der Kommunen gehören darüber hinaus auch noch die Betreuung minderjähriger Kinder und die häusliche Pflege von Angehörigen, die in unserem thematischen Zusammenhang jedoch nur eine untergeordnete Rolle spielen.

[10] Hintergrund ist die Regelung in § 44b Abs. 3, nach der bei Einrichtung einer ARGE zwar zwingend vorgeschrieben ist, dass diese die Aufgaben der Agentur für Arbeit als Leistungsträger nach dem SGB II wahrnimmt. Dagegen gilt für die Kommunen lediglich, dass sie die Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach SGB II der ARGE übertragen ***sollen*** (aber eben nicht müssen), womit dem verfassungsgemäßen Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung entsprochen wird. Zwischenzeitlich liegt nach dem „*Halbjahresbericht 2005*" auch ein „*Jahresbericht 2005*" der Bundesagentur für Arbeit zur Umsetzung des SGB II vor, indem aber keine weitergehenden Angaben gemacht werden. Es heißt dort nur: „*Ein Großteil der Kommunen hat diese nicht in die Arbeitsgemeinschaft eingebracht*." (BA 2006, S. 32).

per Delegation übertragen wurden. Weil es erfahrungsgemäß schwierig ist, Vertreterinnen und Vertreter der Wohnungswirtschaft für die Teilnahme an einer ganztägigen Veranstaltung zu gewinnen, wurden mit der Wohnungswirtschaft Einzelinterviews geführt.

Die Durchführung in Form von Fachtagen hatte den Vorteil, dass die Fachleute vor Ort nicht nur in eine Erhebungssituation, sondern auch in den Diskurs untereinander geführt wurden, der zusätzliche Erkenntnisse für das Forschungsvorhaben, aber auch positive Initialwirkungen vor Ort auslösen konnte. Dies war mit großer Regelmäßigkeit der Fall und bei allen Fachtagen wurde von einzelnen Beteiligten hervorgehoben, dass der Austausch untereinander über die Thematik neue Informationen und Abspracheerfordernisse, aber oft auch gemeinsame Lösungsansätze hervorgebracht habe.

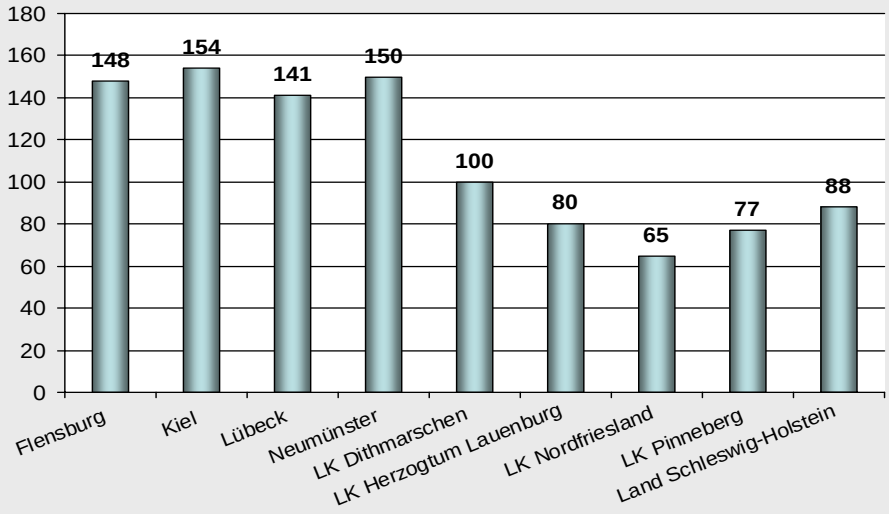
Als Fallstudienorte wurden neben allen vier kreisfreien Städten Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster die Landkreise Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland (Optionskreis) und Pinneberg ausgewählt. Für die Auswahlentscheidung war unter anderem eine gewisse geographische Verteilung im Land, die Einbeziehung mindestens eines Optionskreises und das Vorhandensein diakonischer Dienste der Wohnungsnotfallhilfe in der Mehrheit der Landkreise ausschlaggebend. Mit der Auswahl sind sowohl Landkreise mit angespannten als auch mit eher entspannten Wohnungsmärkten einbezogen. Bei der Leistungsempfängerquote nach SGB II (als Anteil an der Bevölkerung) weisen die ausgewählten Landkreise bis auf Dithmarschen eher einen unterdurchschnittlichen Wert im Verhältnis zum Durchschnitt in Schleswig-Holstein (88 pro 1.000 EW) auf, wobei im September 2005 die Quote im strukturschwachen Landkreis Dithmarschen (mit 100) am höchsten und im Optionskreis Nordfriesland (mit 65) am geringsten war. Deutlich überdurchschnittlich sind dagegen die Leistungsbezugsquoten in den kreisfreien Städten, wo auf 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner zwischen 141 (Lübeck) und 154 (Kiel) Leistungsbezieherinnen und -bezieher kommen, also um die 15 % der Bevölkerung auf Leistungen der Mindestsicherung nach SGB II angewiesen sind.

Tabelle 1: Arbeitslosengeld II-, Sozialgeld-Empfänger/innen und Bedarfsgemeinschaften (SGB II) sowie „SGB II-Quote“ Ende September 2005

Stadt/Landkreis	Bevölkerung am 30.9.2005	Empfänger/innen von Alg II	Empfänger/innen von Sozialgeld	Leistungsempfänger/innen nach SGB II	Bedarfsgemeinschaften	Quote: Leistungsempfänger/innen nach SGB II pro 1.000 EW
Flensburg	86.006	9.179	3.533	12.712	7.265	148
Kiel	233.620	26.392	9.555	35.947	20.775	154
Lübeck	212.095	21.862	7.997	29.859	16.801	141
Neumünster	78.128	8.383	3.356	11.739	6.203	150
LK Dithmarschen	137.390	9.675	4.130	13.805	7.275	100
LK Herzogtum Lauenburg	186.255	10.400	4.451	14.851	7.661	80
LK Nordfriesland	167.279	7.689	3.252	10.941	5.760	65
LK Pinneberg	298.799	16.538	6.403	22.941	12.539	77
Land Schleswig-Holstein	2.832.205	178.608	70.903	249.511	135.712	88

Quellen: Statistisches Amt Hamburg und Schleswig-Holstein 2006 und Bundesagentur für Arbeit 2006b, eigene Berechnungen

Quote: Leistungsempfänger/innen nach SGB II pro 1.000 EW Ende September 2005



Quellen: Statistisches Amt Hamburg und Schleswig-Holstein 2006 und Bundesagentur für Arbeit 2006b, eigene Berechnungen

Der erste Fachtag im Rahmen des Forschungsvorhabens wurde am 31.10.2005 im Herzogtum Lauenburg durchgeführt, der letzte der ersten Untersuchungswelle am 22.2.2006 im Landkreis Pinneberg. Vorgesehen war von Anfang an, in denselben ausgewählten Orten nicht nur einmal den Status quo nach Einführung der neuen gesetzlichen Grundlagen abzufragen und die lokale Praxis zu analysieren, sondern dies nach Ablauf einer gewissen Frist von einem halben bis einem Jahr nochmals zu wiederholen. Es konnte davon ausgegangen werden und hat sich in der Praxis bestätigt, dass im Winter 2005 noch bei weitem nicht alle notwendigen organisatorischen Veränderungen zur Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen abgeschlossen waren und dass die praktischen Auswirkungen der neuen Gesetzeslage noch nicht in vollem Umfang absehbar, geschweige denn messbar waren. Dennoch ergab diese erste Erhebungswelle bereits viele interessante Einsichten und Ergebnisse, die auch zu diesem frühen Zeitpunkt bereits dazu dienen können, erkennbare Risiken zu verringern, Korrekturnotwendigkeiten und positive Organisationsansätze zu dokumentieren und die Erkenntnisse für lokale Veränderungen zu nutzen. Nach wie vor halten wir eine zweite Erhebungswelle in denselben Fallstudienorten für angezeigt, um die weitere Entwicklung zu erfassen und weil die längerfristige Wirksamkeit verschiedener Organisationsansätze erst mit einem gewissen zeitlichen Abstand verlässlich beurteilt werden kann.

Die Oberthemen des bei den lokalen Fachtagen zum Einsatz kommenden Gesprächsleitfadens lauteten wie folgt:

1. Zuständigkeitsregelungen mit Relevanz für Wohnungsnotfälle
2. Zuordnung von Hilfebedürftigen zu SGB II / SGB XII
3. Regelungen zu Kosten der Unterkunft, Erfahrungen und Einschätzungen
4. Prävention von Wohnungslosigkeit
5. Maßnahmen zur psychosozialen Stabilisierung und Reintegration bei Wohnungsnotfällen
6. Aktivierungsmaßnahmen und Sanktionen
7. Maßnahmen zur vorübergehenden Unterbringung von Wohnungslosen und zur Reintegration von Wohnungslosen in normale Wohnungen
8. Gesamteinschätzung / zentrale Optimierungsbedarfe / Verbesserungsvorschläge.

1.4 Projektbegleitender Beirat

Das Forschungsvorhaben wird von einem Beirat begleitet, dem neben dem Auftraggeber der Studie, dem Diakonischen Werk Schleswig-Holstein, Vertreterinnen und Vertreter aus folgenden Institutionen angehören:

- Evangelische Stadtmission Kiel, Abteilung Soziale Integrationshilfen
- Hansestadt Lübeck, Fachbereich Wirtschaft und Soziales
- Innenministerium, Abteilung 6: Ausländer- und Migrationsangelegenheiten, Städtebau, Bau- und Wohnungswesen
- Jobcenter Kiel – Arbeitsgemeinschaft für Arbeit und Integration
- Landeshauptstadt Kiel, Amt für Wohnen und Grundsicherung
- Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren, Abteilung Grundsatzangelegenheiten der Sozial- und Behindertenpolitik
- Schleswig-Holsteinischer Landkreistag
- Sozialzentrum Husum und Umgebung, Team Obdachlosenarbeit SGB II / SGB XII
- Stadt Elmshorn – Sozialamt
- Städteverband Schleswig-Holstein
- Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen e.V.
- ZBS Neumünster.

Im Beirat wurden bislang die Anlage des Projektes, erste Zwischenergebnisse der ersten Erhebungswelle sowie die Ergebnisse und Empfehlungen des vorliegenden Berichtes zur Diskussion gestellt. Allen Mitgliedern des Beirates sei an dieser Stelle ausdrücklich für ihre Kooperationsbereitschaft und konstruktive Zusammenarbeit gedankt. Selbstverständlich liegt die Verantwortung für den Inhalt des Berichtes allein bei den Autoren.

1.5 Aufbau des Berichtes

Nachfolgend werden zunächst die Ergebnisse zu den einzelnen Gegenstandsbereichen referiert (2.) Dabei werden durchgängig in einem ersten Teil die relevanten gesetzlichen Veränderungen beschrieben und anschließend in einem zweiten Teil die Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein dargestellt.

Begonnen wird mit den Ergebnissen zu den Zuständigkeitsregelungen und zur Organisation der Hilfen (2.1). Dabei wird auf die Praxis der Zuordnung der Leistungsberechtigten zu den Rechtskreisen SGB II und SGB XII (2.1.2.1) ebenso eingegangen wie auf konkrete Formen bei der Organisation der Hilfegewährung (2.1.2.2).

Daran schließen sich die Ergebnisse zu den Regelungen der Unterkunftskosten (2.2) an. Nach einem Überblick über Unterkunftskosten nach SGB II in Schleswig-Holstein (2.2.2.1) werden die entsprechenden Regelungen in den Fallstudienorten beschrieben (2.2.2.2) und die Bewertung der Angemessenheit der Mietobergrenzen durch die Fachleute vor Ort (2.2.2.3) wiedergegeben. Dargestellt werden außerdem die Ergebnisse zur Häufigkeit von unangemessenen Unterkunfts- und Heizkosten und die Reaktionsweisen der Kommunen (2.2.2.4) sowie die Einschätzung von Fachleuten zu künftigen Entwicklungen am Wohnungsmarkt (2.2.2.5)

Im Kapitel 2.3 werden die Ergebnisse zu den Veränderungen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit referiert. Gesondert eingegangen wird dabei auf das Instrument der Direktüberweisung von Mieten (2.3.2.1), auf die (quantitative) Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in den Fallstudienorten (2.3.2.2) und deren zukünftige Entwicklung (2.3.2.3) sowie auf die Organisation und Praxis der präventiven Hilfen unter den Rahmenbedingungen der neuen Gesetzgebung (2.3.2.4).

Der folgende Hauptthemenbereich beinhaltet die Veränderungen bei den psychosozialen Hilfen für Wohnungsnotfälle (2.4). In diesem Kapitel wird auch beschrieben, wie in der Praxis die für die diakonischen Träger der Wohnungslosenhilfe bedeutsame Abgrenzung der psychosozialen Hilfen nach SGB II und SGB XII umgesetzt wurde.

In Kapitel 2.5. werden kurz die Ergebnisse zu den Veränderungen bei der Unterbringung wohnungsloser Haushalte und der Reintegration aktuell Wohnungsloser in die Normalwohnraumversorgung dargestellt, bevor als letztes Hauptthemenfeld die Ergebnisse zu Aktivierungen und Sanktionen (2.6) unter besonderer Berücksichtigung der Zielgruppe der Wohnungsnotfälle referiert werden. Kapitel 2. schließt mit der Wiedergabe der Veränderungsbedarfe, die aus Sicht der Fachleute in den einzelnen Themenbereichen und im Rahmen der Gesamteinschätzung der Reform bestehen (2.7).

Kapitel 3 umfasst die summative Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse (3.1) und die daraus abgeleiteten Empfehlungen (3.2). In Kapitel 4 befindet sich das Literaturverzeichnis.

2. UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE

2.1 Zuständigkeitsregelungen und Organisation der Hilfen

2.1.1 Gesetzliche Veränderungen

Mit der neuen Gesetzgebung ist eine Vielzahl von Neuerungen verbunden, unter denen sicherlich die weitgehende Abschaffung der einkommensbezogenen Komponente der früheren Arbeitslosenhilfe, die im Vergleich dazu deutlich rigidere Definition von Bedürftigkeit und die Umsetzung des Prinzips „*Fördern und Fordern*" in gesetzliche Regelungen besonders herauszuheben sind. Auf organisatorischer Ebene besteht eine der weitest reichenden Neuerungen der Gesetzgebung in der Neuregelung der administrativen Zuständigkeiten sowie der Finanzierungsverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden auf dem Gebiet der Mindestsicherung. Alle erwerbsfähigen und hilfebedürftigen Personen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Bundesrepublik sowie Angehörige, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, sind hilfeberechtigt nach dem SGB II. Dies gilt jedoch nicht für Auszubildende, deren Ausbildung im Rahmen des BAFöG oder des SGB III dem Grunde nach förderungsfähig ist, und für Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Ausdrücklich ausgeschlossen von der Hilfeberechtigung nach SGB II ist auch, „*wer für länger als sechs Monate in einer stationären Einrichtung untergebracht ist oder Rente wegen Alters bezieht*" (§ 7 Abs. 4 SGB II).

Als erwerbsfähig wird definiert, *„... wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein."* (§ 8 Abs. 1 SGB II).

Das bedeutet, dass zu den Zielgruppen des SGB II nicht nur die diejenigen Personen (und ihre Bedarfsgemeinschaften) gehören, die in der Vergangenheit Anspruch auf Arbeitslosenhilfe hatten (abzüglich derjenigen, die aufgrund der verschärften Bedürftigkeitskriterien und des geringeren Niveaus seit dem 1.1.2005 keine solchen Ansprüche mehr haben), sondern auch ein Großteil derjenigen Haushalte, die zuvor Ansprüche auf Sozialhilfe hatten. Dies gilt auch für einen erheblichen Teil der Wohnungslosen. Die Entscheidung darüber, ob eine arbeitssuchende Person erwerbsfähig und hilfebedürftig ist, liegt bei der Agentur für Arbeit, für Streitfälle ist im Gesetz eine Einigungsstelle vorgesehen (§ 44a SGB II).

Leistungsberechtigt für den Lebensunterhalt nach SGB XII verbleibt also nur noch ein vergleichsweise geringer Teil der zuvor Anspruchsberechtigten, insbesondere diejenigen, die hilfebedürftig, aber nicht erwerbsfähig im Sinne des SGB II sind und keine ausreichenden anderen Transferleistungen erhalten.[11] Die Leistungen nach dem erst am 1.1.2003 in Kraft getretenen Grundsicherungsgesetz (GSiG) wurden ab dem 1.1.2005 ebenfalls in das SGB XII integriert, sodass damit auch Anspruchsberechtigte auf Grundsicherung im Alter und bei voller Erwerbsminderung Geldleistungen nach diesem Gesetz erhalten.

In Bezug auf die sachliche Zuständigkeit sind die gesetzlichen Regelungen unterschiedlich. Der ***tatsächliche*** Aufenthalt der Betroffenen ist zumeist entscheidend für die Zuständigkeit des örtlichen Trägers bei Leistungen der Sozialhilfe nach dem SGB XII, nicht aber bei Leistungen der Grundsicherung im Alter und Erwerbsminderung nach dem gleichen Gesetz. Hier entscheidet der ***gewöhnliche*** Aufenthalt über die örtliche Zuständigkeit. Die örtliche Zuständigkeit nach dem SGB II entscheidet sich sowohl bei den Leistungen der Agentur für Arbeit als auch bei denen des kommunalen Trägers nach dem ***gewöhnlichen Aufenthalt*** des bzw. der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (§ 36 SGB II).[12]

---

[11] Dazu gehören auch beispielsweise Kinder unter 15 Jahren, die nicht Teil einer Bedarfsgemeinschaft von SGB-II-Leistungsberechtigten sind.

[12] Der gewöhnliche Aufenthalt wird häufig fälschlicherweise mit einer Meldeadresse oder dem Vorhandensein einer festen Unterkunft gleichgesetzt. Tatsächlich ist der gewöhnliche Aufenthalt dort gegeben, wo sich jemand unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass er oder sie an diesem Ort nicht nur vorübergehend verweilt. Näheres dazu und zu weiteren relevanten Bestimmungen des

Nach wie vor umfasst das SGB XII als „Nachfolgegesetz“ des BSHG auch Hilfen zur Gesundheit, die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, die Hilfe zur Pflege, Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und Hilfen in anderen Lebenslagen (Hilfen zur Weiterführung des Haushalts, Altenhilfe, Blindenhilfe, Hilfe in sonstigen Lebenslagen und Übernahme von Bestattungskosten).

Für die Wohnungslosenhilfe besonders bedeutsame Paragraphen wurden in diesen Bereichen weitgehend unverändert aus dem BSHG übernommen. Dies gilt insbesondere für den § 72 BSHG (Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten), der sich nahezu wortgleich, aber auf die drei Paragraphen 67 (Leistungsberechtigte), 68 (Umfang der Leistungen) und 69 (Verordnungsermächtigung) verteilt, im SGB XII wieder findet.

Während die Bedarfsgemeinschaften mit Hilfeberechtigung nach SGB II von der Inanspruchnahme von Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII grundsätzlich ausgeschlossen sind (Ausnahme bis zum 31.3.2006: Mietschuldenübernahme in definierten Fällen, siehe nächster Absatz), gilt dies nicht für die anderen Hilfen des SGB XII (die bis dato unter dem Oberbegriff der Hilfen in besonderen Lebenslagen zusammengefasst waren). Allerdings enthält das SGB II für die Anspruchsberechtigten ebenfalls „soziale“ Hilfen. Das Gesetz nennt im § 16 Abs. 2 neben der Betreuung von Kindern und der häuslichen Pflege von Angehörigen ausdrücklich Schuldnerberatung, Suchtberatung und „psychosoziale Betreuung“ als Leistungen, die (von den kommunalen Trägern) erbracht werden können, wenn sie *„für die Eingliederung des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in das Erwerbsleben erforderlich sind“*.[13] Es handelt sich dabei einerseits um Leistungen, die gegenüber den Hilfen des Sozialhilferechts vorrangig sind. Andererseits sind die SGB-II-Leistungen – im Gegensatz zu den Hilfen zur Überwindung persönlicher Schwierigkeiten, auf die im Bedarfsfall ein Rechtsanspruch besteht – lediglich Kann-Leistungen mit einer deutlich enger begrenzten Zielsetzung. Im Fokus steht nicht die Überwindung sozialer Schwierigkeiten und die Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft, sondern die Eingliederung in das Erwerbsleben.[14]

Eine ähnliche Konstellation fand sich bis zum 31.3.2006 in Bezug auf das Instrument der Mietschuldenübernahme. Auch die „*Hilfe zum Lebensunterhalt in Sonderfällen*“ (Übernahme von Mietschulden bei drohender Wohnungslosigkeit, analog zu § 15a BSHG) findet sich in § 34 SGB XII wieder. Sie stellte nach § 21 SGB XII (alte Fassung) die einzige Ausnahme dar, in der Leistungsberechtigte nach dem SGB II auch Leistungen für den Lebensunterhalt nach SGB XII erhalten konnten (aber nur dann, wenn entsprechende Leistungen – also die Übernahme von Mietschulden – nicht bereits nach den Bestimmungen des SGB II *„zu übernehmen sind“*, Streitfälle sollte die schon erwähnte „*Einigungsstelle*“ entscheiden). Zwar sind die kommunalen Träger für Maßnahmen der Wohnungssi-

---

SGB II und SGB XII insbesondere für Wohnungslose auch in Brühl 2004. Für Frauen in Frauenhäusern wird von der BA in ihren Durchführungshinweisen darauf verwiesen, dass bei ihnen regelmäßig davon ausgegangen wird, „*dass sie dort ihren gewöhnlichen Aufenthalt nehmen, sodass der für den Ort des Frauenhauses maßgebliche Träger zuständig wird.“* In denselben Hinweisen wird für „*Nichtsesshafte*“ festgelegt: „*Für Nichtsesshafte, deren Personalausweis die Eintragung ‚ohne feste Wohnung’ enthält, ist als gewöhnlicher Aufenthalt der Bezirk anzuerkennen, in dem der Antrag gestellt wird.*“

[13] Die übrigen Eingliederungsleistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II, die in Nr. 5 und 6 aufgeführt sind (das Einstiegsgeld nach § 29 und die Leistungen nach dem Altersteilzeitgesetz), fallen in den Zuständigkeitsbereich der Agentur für Arbeit und werden im Folgenden regelmäßig nicht berücksichtigt, wenn von flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II die Rede ist.

[14] Die genannten Abgrenzungsschwierigkeiten bei „*psychosozialen Problemlagen*“ werden auch von Mrozynski (2004, S. 203) besonders hervorgehoben. Zur Abgrenzung der Leistungen voneinander und zur möglichen/notwendigen Ergänzung der Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II durch die Leistungen nach §§ 67/68 SGB XII sowie zu möglichen Organisationsmodellen einer Zusammenarbeit zwischen den Trägern der Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II und freien Trägern der Wohnungslosenhilfe als Träger von Maßnahmen nach §§ 67/68 SGB XII haben die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2004b) und die Diakonie (Poreski/Claus 2004) Empfehlungen erarbeitet und unterschiedliche Modelle entwickelt, deren Tragfähigkeit und Akzeptanz sich in der praktischen Umsetzung erweisen muss. Zu rechtlichen und organisatorischen Fragen in diesem Zusammenhang vgl. auch Busch-Geertsema 2005.

cherung sowohl nach SGB II als auch nach SGB XII zuständig, die Rechtsnormen waren jedoch bis zum 31.3.2006 sehr unterschiedlich ausgestaltet: Im SGB XII ist die Mietschuldenübernahme zur Abwendung drohender Wohnungslosigkeit eine Soll-Vorschrift und kann als Darlehen oder als Beihilfe geleistet werden, das SGB II (§ 22 Abs. 5) sah in seiner bis zum 31.3.2006 gültigen Fassung eine Mietschuldenübernahme nur als Kann-Leistung, nur als Darlehen und nur dann vor, wenn die drohende Wohnungslosigkeit auch *„die Aufnahme einer konkret in Aussicht stehenden Beschäftigung verhindern würde“*.[15] Vielfach wurde dies in der Praxis als relativ unwahrscheinliche Konstellation betrachtet und davon ausgegangen, dass daher in den meisten Fällen von drohender Wohnungslosigkeit wegen Mietschulden – nach der nun notwendigen Prüfung der Anwendbarkeit vorrangiger Leistungen nach § 22 Abs. 5 SGB II bei Bedarfsgemeinschaften von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen – Leistungen nach § 34 SGB XII infrage kommen. Auf die neue Gesetzeslage seit 1.4.2006 wird weiter unten noch gesondert eingegangen.

Bei der landesrechtlichen Bestimmung des Zuständigkeitsbereichs überörtlicher Träger der Sozialhilfe soll laut Gesetz *„so weit wie möglich“* berücksichtigt werden, dass für die festgelegten Leistungsbereiche *„jeweils eine einheitliche sachliche Zuständigkeit gegeben ist“* (§ 97 Abs. 2 Satz 2 SGB XII). Zusätzlich ist im § 97 Abs. 4 festgelegt, dass bei sachlicher Zuständigkeit für eine stationäre Leistung die sachliche Zuständigkeit auch für Leistungen nach anderen Kapiteln des SGB XII (einschließlich der Übernahme von Bestattungskosten) bei demselben Leistungsträger liegt. Ist im Landesrecht nichts Abweichendes bestimmt, ist für Leistungen der Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten der überörtliche Träger der Sozialhilfe zuständig (§ 97 Abs. 3). Letzteres gilt aber erst ab 1.1.2007.

Der Vorrang von ambulanten vor stationären Hilfen wurde im SGB XII verstärkt und präzisiert (§ 13).

Wie weiter oben bereits angemerkt, teilt sich die Zuständigkeit für Leistungen nach SGB II im Regelfall auf zwei Träger auf. Die kreisfreien Städte und Kreise sind als kommunale Träger in jedem Fall bei allen Leistungsberechtigten nach SGB II für die Leistungen für Unterkunft und Heizung zuständig (einschließlich der Mietschuldenübernahmen in den definierten Fällen und Wohnungsbeschaffungskosten sowie Mietkautionen und Umzugskosten). Im Bedarfsfall sind sie für die SGB-II-Berechtigten auch die Träger der Kinderbetreuungsleistungen, der Schuldner- und Suchtberatung, der „psychosozialen Betreuung“ (nach § 16 Abs. 2 Nr. 1 - 4 SGB II) sowie der im SGB II vorgesehenen Leistungen bei einmaligen Bedarfen, die nicht von der Regelleistung umfasst werden (Erstausstattung in Bezug auf Bekleidung und Wohnung, mehrtägige Klassenfahrten). Die Zuständigkeit für die übrigen Leistungen (insbesondere alle „arbeitsmarktlichen“ Eingliederungsleistungen, aber auch die Regelleistungen der Grundsicherung für erwerbsfähige Arbeitssuchende und ihrer Angehörigen in der Bedarfsgemeinschaft zur Sicherung des Lebensunterhalts – „Arbeitslosengeld II“ und „Sozialgeld“ – sowie die befristeten Zuschläge nach Bezug von Arbeitslosengeld) liegt im Regelfall bei der Bundesagentur für Arbeit, wenn der kommunale Träger nicht die Option gewählt hat, auch diese Leistungen in eigener Regie zu erbringen.[16]

Zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben haben die meisten übrigen Träger der Leistungen nach SGB II in Job-Centern Arbeitsgemeinschaften (gemäß § 44b SGB II) errichtet.[17] Die Ausgestaltung dieser Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) kann durchaus variieren.

---

[15] Die Mitteilungspflichten der Amtsgerichte über Räumungsklagen wegen Zahlungsverzugs (Mitteilung an den Träger der Sozialhilfe oder die von diesem beauftragte Stelle) sind im § 34 SGB XII übernommen worden. Mit Wirkung vom 1.4.2006 sieht auch das SGB II im § 22 Abs. 6 eine gleich lautende Mitteilungspflicht der Amtsgerichte vor, nur dass diesmal der Adressat der Träger der Grundsicherung – also zumeist die ARGE – ist. Auch nach dem SGB II kann stattdessen die von diesem Träger beauftragte Stelle informiert werden. Weiter unten gehen wir noch ausführlicher auf die neue Gesetzeslage ein.

[16] In Schleswig-Holstein nehmen diese Option lediglich zwei Landkreise war, und zwar der Landkreis Nord-Friesland und der Landkreis Schleswig-Flensburg. Im gesamten Bundesgebiet gibt es 69 zugelassene kommunale Träger.

[17] Laut Jahresbericht 2005 der Bundesanstalt für Arbeit (BA 2006, S. 98) gab es Ende 1995 nur 19 Kommunen im gesamten Bundesgebiet, in denen die Aufgaben nach SGB II getrennt wahrgenom-

Das Gesetz macht in § 44b zwar einige Vorgaben zu verschiedenen Alternativen der rechtlichen Ausgestaltung (privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verträge), zur Bestimmung der Geschäftsführung, zur rechtlichen Stellung der ARGEn (sie sind berechtigt, Verwaltungsakte und Widerspruchsbescheide zu erlassen) und zur Rechtsaufsicht, es bestimmt aber auch: *„Die Ausgestaltung und Organisation der Arbeitsgemeinschaften soll die Besonderheiten der beteiligten Träger, des regionalen Arbeitsmarktes und der regionalen Wirtschaftsstruktur berücksichtigen."* Auf die unterschiedlichen Regelungen bezüglich der Übertragung der Aufgaben nach dem SGB II bei Einrichtung einer ARGE durch die Agentur für Arbeit einerseits (zwingend) und die Kommunen andererseits (Soll-Regelung, kommunale Selbstverwaltung) wurde bereits weiter oben eingegangen.

In § 17 Abs. 1 SGB II wird – ebenso wie in § 5 Abs. 3 SGB XII – das Subsidiaritätsprinzip der deutschen Sozialgesetzgebung im Hinblick auf die Leistungserbringung formuliert: Es heißt dazu im SGB II: *„Zur Erbringung von Leistungen zur Eingliederung in Arbeit sollen die zuständigen Träger der Leistungen nach diesem Buch eigene Einrichtungen und Dienste nicht neu schaffen, soweit geeignete Einrichtungen und Dienste Dritter vorhanden sind, ausgebaut oder in Kürze geschaffen werden können. Die zuständigen Träger der Leistungen nach diesem Buch sollen Träger der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitssuchende angemessen unterstützen."*

Bei Rechtsstreitigkeiten sind in der Regel sowohl für das SGB II als auch für das SGB XII die Sozialgerichte zuständig.

2.1.2 Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein

2.1.2.1 Zuordnung der Leistungsberechtigten

Durchgängig wurden in Schleswig-Holstein, wie auch im übrigen Bundesgebiet, noch mehr ehemalige Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher dem SGB II zugeordnet als ursprünglich erwartet. Die angegebenen Anteile der zum Jahresbeginn 2005 als erwerbsfähig eingeschätzten Personen mit vorherigem Sozialhilfebezug lagen durchgehend bei über 90 %. Gemessen an der Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach SGB II handelt es sich bei der Zahl der Fälle, die zum Befragungszeitpunkt noch im Bezug von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem dritten Kapitel des SGB XII) standen, um marginale Größen (deutlich unter 5 %, genannt wurden Prozentsätze zwischen 1,3 und 3,1).[18] Damit bewegt sich die Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Sozialhilfebezug auch in den größeren kreisfreien Städten im Bereich von weniger als 500, der höchsten Zahl laufender Fälle im Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII, die uns aus der Stadt Kiel benannt wurde und der dort beispielsweise im September 2005 mehr als 20.000 Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach dem SGB II gegenüberstanden.

Die Zahl der Streitfälle war in den meisten Fallstudienorten verhältnismäßig gering, auch wenn hier erhebliche Unterschiede zwischen den Kommunen zu verzeichnen waren. So wurde aus einigen Orten berichtet, dass die Krankenkassen – insbesondere bei Vorliegen einer ihnen bekannten Suchtproblematik – auf eine Überprüfung der Erwerbsfähigkeit einzelner Hilfebedürftiger gedrängt hätten.[19] In einer Stadt wurden sogar von den Kranken-

men wurden. Von den insgesamt 442 Organisationseinheiten, die mit der Umsetzung des SGB II betraut waren, waren 354 Arbeitsgemeinschaften (ARGEn). Bei den übrigen Einheiten handelt es sich um die 69 optierenden Kommunen.

[18] Ohne Berücksichtigung der Personen im Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem Vierten Kapitel des SGB XII, deren Zahl in der Regel deutlich höher liegt als die derjenigen im Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Dritten Kapitel, die aber in Bezug auf den thematischen Schwerpunkt des Forschungsvorhabens kaum eine Rolle spielen.

[19] Hintergrund sind nicht zuletzt unterschiedliche Kostenfolgen für die Krankenkassen: Bei einer Zuordnung zum SGB II sind die betroffenen Personen zu einem verhältnismäßig geringen Beitragssatz pflichtversichert, während bei einer Zuordnung zum SGB XII die Kosten der Krankenbehandlung – mit

kassen kurz nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung Namenslisten mit der Bitte um Überprüfung der Erwerbsfähigkeit der dort aufgeführten Personen übergeben. Die Überprüfungen haben nach Angaben der Befragten aus Kommune und ARGE aber nur bei einem extrem geringen Anteil die erhobenen Zweifel tatsächlich bestätigt, für die ganz überwiegende Mehrheit der aufgelisteten Personen habe auch die ärztliche Überprüfung die Erwerbsfähigkeit bestätigt. Vereinzelt gab es auch Meinungsverschiedenheiten mit den Rentenversicherungsträgern. In mehreren Kommunen war die gesetzlich vorgesehene Einigungsstelle zum Befragungszeitpunkt sogar noch gar nicht eingerichtet und es wurde auch kein dringender Bedarf danach gesehen. Auch dort, wo sie eingerichtet war, war sie noch gar nicht oder höchst selten in Anspruch genommen worden.

In Zweifelsfällen ist in der Regel das Gutachten des ärztlichen Dienstes (der Agentur für Arbeit, bisweilen auch arbeitsteilig mit dem entsprechenden Dienst der Kommune) entscheidend für die Beurteilung der Erwerbsfähigkeit und damit der Zuordnung der Betroffenen zum SGB II. In einer Kommune wurde ein Beschäftigungsprojekt gestartet, in das gezielt auch Personen „*mit diffusen psychischen Auffälligkeiten*“ vermittelt werden, womit sowohl eine gezielte Förderung derjenigen bezweckt wird, die erwerbsfähig sind, als auch eine Überprüfung, ob Zweifel an der Erwerbsfähigkeit berechtigt sind. Anlass zur Überprüfung der Erwerbsfähigkeit wird am häufigsten bei Personen mit einer Suchtproblematik[20] und anderen psychischen Beeinträchtigungen gesehen. Aber auch Personen, bei denen bereits Anträge auf Erwerbsunfähigkeitsrenten gestellt wurden, wurden als strittige Fälle benannt.

Da vielerorts in der ersten Hälfte des Jahres 2005 zunächst die Priorität ganz stark auf der möglichst reibungslosen und zeitnahen Auszahlung der Mindestsicherung an die Hilfebedürftigen gelegt worden war und zahlreiche Probleme bearbeitet werden mussten, die mit dem Neuaufbau der Verwaltungsstrukturen und der Bewältigung der Defizite des Computersystems verbunden waren, ist mit den Aktivierungsbemühungen erst im späteren Verlauf des Jahres begonnen worden, wobei wiederum ein besonderer Schwerpunkt auf die jungen Menschen unter 25 gesetzt wurde. Insofern war es vielerorts auch noch zu früh, um abschließend zu beurteilen, ob beispielsweise das wiederholte Scheitern an den Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes häufiger eine Infragestellung der Erwerbsfähigkeit und damit die dauerhafte Ausgliederung der betroffenen Personen aus dem SGB II zur Folge hat. Zum Zeitpunkt der Befragung lagen noch keine ausreichenden Erfahrungen darüber vor, wie mit solchen Personen verfahren wird. Häufiger wurde aber darauf hingewiesen, dass ein Teil der Personen im Bezug von ALG II zwar nach medizinischen Kriterien eindeutig erwerbsfähig ist, aber keine realistischen Aussichten auf eine Vermittlung auf dem ersten Arbeitsmarkt habe. Hier würden auch längerfristig Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem zweiten Arbeitsmarkt benötigt.

In den meisten Kommunen hat zwar im Laufe des Jahres 2005 die Zahl der Personen im Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII – auch infolge der Überprüfung der Erwerbsfähigkeit von zunächst als SGB-II-Fälle eingestuften Hilfebedürftigen – etwas zugenommen, von einer außergewöhnlich starken Zunahme wurde aber nirgendwo berichtet, zumal ein gewisser „Rücklauf“ in die Sozialhilfe durchaus erwartet worden war und faktisch häufig noch hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückblieb. Vielmehr wurde wiederholt darauf verwiesen, dass auch die Zahl der Bedarfsgemeinschaften nach dem SGB II im Jahresverlauf deutlich zugenommen hat. Die Landeszahlen belegen diesen Trend. Waren im Januar 2005 in Schleswig-Holstein noch 119.000 Bedarfsgemeinschaften mit 221.700 Personen im Bezug von Arbeitslosengeld II bzw. Sozialgeld, so waren

---

Ausnahme der Zuzahlungen, die die Betroffenen selbst leisten müssen – von den Sozialhilfeträgern erstattet werden.

[20] Berichtet wird auch, dass es hier oft auch dem medizinischen Fachpersonal nur schwer möglich ist, eine Prognose über die Aussichten auf Wiedererlangung der Erwerbsfähigkeit in einem Zeitraum von sechs Monaten abzugeben. Das hat zur Folge, dass häufiger auch bereits langfristig Suchtmittelabhängige immer wieder als erwerbsfähig eingestuft werden, aber nicht vermittelbar sind.

dies im März 2006 bereits 138.200 Bedarfsgemeinschaften mit 253.400 Personen.[21] Das entspricht einer Steigerung von 16,1 % bei den Bedarfsgemeinschaften und um 14,3 % bei den Personen.[22]

Auf Nachfrage, ob die Träger der Sozialhilfe eigene Aktivitäten unternehmen, um die Wiedererlangung der Erwerbsfähigkeit von Personen im Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII gezielt zu fördern (wozu beispielsweise das Instrument des „*Angebots einer Tätigkeit sowie die Vorbereitung und Begleitung des Leistungsberechtigten*" nach § 11 Abs. 3 SGB XII und die „*Leistungsabsprache*" nach § 12 SGB XII infrage kommt), wurde deutlich, dass in den meisten Kommunen bis zum Befragungszeitpunkt nur wenig oder gar nichts in diesem Sinne unternommen worden war. In einigen Orten waren aber verstärkte „Aktivierungsbestrebungen" auch für den Bereich des SGB XII geplant.[23] In dem Optionskreis Nordfriesland konnten aufgrund der gemeinsamen Zuständigkeit der dortigen Sozialzentren für Klientel nach SGB II wie auch nach SGB XII Arbeitsgelegenheiten im SGB-II-Bereich in begrenztem Umfang auch für SGB-XII-Klientel geöffnet werden (wobei die entsprechenden Plätze in solchen Fällen dann ausschließlich durch den Kreis finanziert werden).

Die Frage, ob es bei den Betroffenen selbst, und insbesondere bei denjenigen mit einer Wohnungsnotfallproblematik eine erkennbare Tendenz und aktive Bemühungen darum gibt, dem einen oder anderen Rechtskreis zugeordnet zu werden, wurde weitgehend verneint, obwohl entsprechende Einzelbeispiele (von Bemühungen in beiden Richtungen) durchaus berichtet werden konnten. Die Höhe der Mindestsicherungsleistung ist ohnehin die gleiche und da oftmals auch die Aktivierungsbemühungen (und die Nutzung der bestehenden Sanktionsmechanismen) im Rahmen des SGB II für diesen Personenkreis noch nicht so ausgeprägt waren, wie es die gesetzlichen Bestimmungen zunächst vermuten ließen, ist vielen Betroffenen auch der Unterschied zwischen dem Bezug von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII und von Grundsicherungsleistungen nach dem SGB II nicht bewusst.

Hilfebedürftige ortsfremde Wohnungslose erhalten zumeist – wie der Großteil der übrigen Wohnungslosen auch – Leistungen nach SGB II. Die Reglements weisen hier jedoch große lokale Unterschiede auf: In zwei der acht Fallstudienorte erhalten „Durchreisende" in einem Zeitraum von bis zu drei Tagen auch zunächst Tagessätze nach SGB XII, wenn sie nicht unmittelbar zuvor bereits Leistungen nach SGB II erhalten haben. Sie erhalten diese Leistungen in speziellen Anlaufstellen für Wohnungslose. Einer der Gründe für die Zuordnung zum SGB XII besteht in dem Arbeitsaufwand, der mit einer korrekten Auszahlung von Tagessätzen nach dem SGB II verbunden ist (beispielsweise telefonische Überprüfung der vorangegangenen Auszahlungen, weil die Einträge im bundesweit einsehbaren Computersystem oftmals nicht vollständig sind). Darüber hinaus ist die Anzahl von „Durchreisenden" in den meisten Fallstudienorten sehr gering, vereinzelt wird auch von einem zahlenmäßigen Rückgang gegenüber dem Zeitraum vor Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung berichtet. In der Mehrheit der einbezogenen Kommunen werden jedoch Tagessätze nach SGB II ausbezahlt. Die Varianten sind auch hier vielfältig: In einem Landkreis werden auch „Durchreisende" je nach Bedarfsgemeinschaftsnummer auf die regulär zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der ARGEn verteilt, in einem anderen müssen sie bis zu sieben Tagen ihre Leistung täglich beim Front-Office der ARGE beantragen, in einer dritten Kommune erhalten sie einen ersten Tagessatz von der

[21] Daten der Bundesagentur für Arbeit, für Januar 2005 revidierte, für März 2006 vorläufige Daten. Die letzten zwei Stellen wurden gerundet.

[22] Eigene Berechnungen auf Grundlage der exakten Daten.

[23] Ohnehin ist dabei zu beachten, dass nur bei einem Teil der Leistungsberechtigten auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII überhaupt realistische Aussichten auf eine Wiedererlangung der Mindestanforderungen an Erwerbsfähigkeit bestehen. In einem der Fallstudienorte wurde der Anteil auf 30 % geschätzt, zumeist wurde eine solche quantitative Einschätzung aber als noch nicht möglich angesehen.

kommunalen Fachstelle (die diese Leistung dann hinterher mit der ARGE abrechnet), und ab dem zweiten Tag muss eine Anmeldung bei der ARGE erfolgen. In einem der Landkreise ist die Auszahlung ab dem zweiten Tag mit der Auflage verbunden, mindestens drei Stunden täglich gemeinnützige Arbeit zu verrichten (Unkraut zupfen), in den übrigen Fallstudienorten wird bei den „Durchreisenden" sowohl auf Arbeitsauflagen als auch auf gesonderte Eingliederungsmaßnahmen (beispielsweise Eingliederungsvereinbarung) verzichtet. Der Tagessatz wird entweder in Form von Bargeld oder Barschecks ausgezahlt, an zentralen Kassen-Countern oder über Geldautomaten in den ARGEn. An mehreren Orten ist zur Vermeidung von Doppelbezug die Beantragung von Tagessätzen nur zu einem festgelegten Zeitraum von einer Stunde am Tag möglich.[24]

Neben den „Durchreisenden" nehmen auch gelegentlich diejenigen Wohnungslosen ohne festen Wohnsitz eine Sonderstellung ein, die sich über längere Zeit am selben Ort aufhalten, aber dort nicht über eine Meldeadresse verfügen. Als Postadresse fungieren in diesen Fällen Beratungsstellen freier Träger, kommunale Fachdienste und gelegentlich auch die lokale ARGE. Mit diesem Personenkreis werden deutlich häufiger auch Eingliederungsvereinbarungen getroffen und es werden in mehreren Orten SGB-II-Leistungen in sieben- oder 14-tägigem Rhythmus ausgezahlt. Ansonsten sind sie aber den anderen Personen im Bezug von Leistungen nach SGB II weitgehend gleichgestellt.

Betrachten wir die quantitative Verteilung der Klientel der Wohnungsnotfallhilfe hinsichtlich ihrer Zuordnung zum SGB II bzw. zum SGB XII, so müssen wir unterscheiden in Präventionsfälle, Klientel der ambulanten Hilfen für Wohnungslose und wohnungslose Personen in stationären Einrichtungen. Im Bereich der Präventionsstellen finden sich deutlich höhere Anteile von Personen, die überhaupt keine laufenden Leistungen nach SGB II oder SGB XII erhalten. Oftmals fehlen hier allerdings präzise Daten und es gibt deutliche Unterschiede in der Einschätzung des Anteils dieser Gruppe. In mehreren Präventionsstellen wird ihr Anteil auf 40 - 50 % eingeschätzt (in zwei Kommunen gibt es auch „harte Daten", die einen Anteil von 44 % bzw. 40 % ausweisen und damit auch die Ergebnisse aus einer bundesweiten Erhebung[25] belegen), in mehreren anderen dagegen liegt er nur bei unter 10 - 18 %. Bei den Präventionsfällen, die im Bezug laufender Leistungen zum Lebensunterhalt nach SGB II und SGB XII stehen, ist der Anteil der Letzteren ausgesprochen gering und liegt zumeist noch deutlich unter 10 %. Bei um die 10 % wird von den meisten ambulanten Beratungsstellen für aktuell Wohnungslose der Anteil der Personen im Bezug von SGB-XII-Leistungen (HLU) eingeschätzt. Entsprechend hoch (bis zu 90 %) ist der Anteil derjenigen, die Leistungen nach SGB II beziehen, wobei ein etwas höherer Anteil von Personen, die keine der beiden Leistungen beziehen, von einer der Beratungsstellen für Frauen (mit 22 %) benannt wird. Schließlich liegt der Anteil der Wohnungslosen im Bezug von Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII naheliegenderweise (siehe nächster Absatz) am höchsten in den stationären Einrichtungen. Allerdings gibt es auch hier große Unterschiede: Für die Einrichtung Schäferhof in Appen (Kreis Pinneberg) wurde der Anteil der SGB-XII-Fälle auf über 70 % geschätzt, in Lübeck liegt das Verhältnis bei den Männern etwa bei 50:50[26] und den Frauen und Jungerwachsenen ist der Anteil der SGB-II-Fälle dagegen deutlich höher.

---

[24] Mit der Anmeldung zur Krankenversicherung beim Bezug von Tagessätzen nach SGB II wird unterschiedlich verfahren. Überwiegend, aber nicht in allen Fällen, erfolgt eine automatische Anmeldung. An einigen Orten kann für Personen, die bereits über einen Versicherungsschutz, aber über keine Versichertenkarte verfügen, relativ problemlos eine medizinische Behandlung bei akutem Bedarf organisiert werden, andernorts bereitet es Probleme, eine entsprechende Mitgliedsbescheinigung der Krankenkasse zu erhalten. Muss eine Chipkarte auf dem regulären Wege beantragt werden, dauert dies oft vier bis sechs Wochen und ist mit einigem Aufwand verbunden. In einigen Orten erhalten nicht versicherte Akutfälle in der Zwischenzeit dann Krankenhilfe nach SGB XII.

[25] Busch-Geertsema/Evers/Ruhstrat 2005, S. 27

[26] Die Einrichtung „Wichernhaus" in Lübeck verfügt über einen Kurzzeit- und einen Langzeitbereich und je nach Zuordnung erfolgt auch die Zuordnung zu SGB II (mit scharfer Begrenzung auf sechs Monate) oder SGB XII.

In Schleswig-Holstein gibt es nur fünf stationäre Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Der Ausschluss von Personen, die „*für länger als sechs Monate in einer stationären Einrichtung untergebracht*“ sind, von Leistungen nach dem SGB II (§ 7 Abs. 4 SGB II) wird dabei offensichtlich von verschiedenen ARGEn im Lande unterschiedlich gehandhabt. Während in einigen ARGEn die Leistungsgewährung taggenau nach Ablauf eines sechsmonatigen Aufenthalts eingestellt wird, sind andere bereit, in Einzelfällen auch über den Sechsmonatszeitraum hinaus zu gehen. Dies gilt beispielsweise für junge Menschen, die während des stationären Aufenthalts eine Bildungs- oder Ausbildungsmaßnahme begonnen haben und voraussichtlich in absehbarer Zeit abschließen werden. Zumindest in einer der stationären Einrichtungen entscheidet auch – wie von der Bundesebene empfohlen – die anfängliche Prognose darüber, ob jemand bei voraussichtlich mehr als halbjährigem Aufenthalt von Beginn an gleich dem SGB XII zugeordnet wird oder bei voraussichtlich kürzerem Aufenthalt Leistungsansprüche nach SGB II geltend machen kann. Andererseits besteht hier auch die Absprache, dass die ARGE in Fällen, in denen gegen Ende des stationären Aufenthalts ein dezentraler Platz in einer von der Einrichtung angemieteten Wohnung bezogen wird, ein Leistungsanspruch nach SGB II anerkannt wird, obwohl die stationäre Maßnahme formal noch in der Wohnung fortgeführt wird. [27]

Nach dem Landesausführungsgesetz zum SGB XII in Schleswig-Holstein (AG-SGB XII SH) stellen ab dem 1.1.2007 stationäre und teilstationäre Maßnahmen nach §§ 67 - 69 SGB XII die einzige Ausnahme dar, bei der das Land auch weiterhin als überörtlicher Träger der Sozialhilfe sachlich zuständig ist, während ab diesem Zeitpunkt auch für den Bereich der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege – wie für alle übrigen Hilfen nach dem SGB XII – die örtlichen Träger umfassend sowohl für stationäre als auch für ambulante Hilfen zuständig sind.[28]

2.1.2.2 Organisation der Hilfen

In sieben der acht Fallstudienorte wurden zur Erfüllung der Aufgaben nach dem SGB II Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) zwischen der lokalen Agentur für Arbeit und dem kommunalen Träger nach § 44b SGB II gegründet, und zwar durchweg durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag. Nicht alle (aber die meisten) ARGEn nennen sich auch so: So nennt sich die Arbeitsgemeinschaft in Kiel „*Jobcenter Kiel*“ und in Neumünster „*Dienstleistungszentrum Neumünster*“.

Nur im Optionskreis Nordfriesland ist der Kreis als zugelassener kommunaler Träger nach § 6a SGB II Träger aller Aufgaben nach SGB II, also auch der Aufgaben, die ansonsten in

---

[27] Kurz vor Abschluss dieses Berichtes war im Rahmen des Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende eine Änderung geplant, die für Personen in stationären Einrichtungen einen grundsätzlichen Ausschluss von der Leistungsberechtigung nach SGB II vorsah. Von diesem Ausschluss sollte lediglich ausgenommen werden „*wer voraussichtlich für weniger als sechs Monate in einem Krankenhaus untergebracht ist*“ und „*wer in einer stationären Einrichtung untergebracht und unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens 15 Stunden wöchentlich erwerbstätig ist*“ (vgl. Deutscher Bundestag 2006, S. 5, Neufassung von § 7 Abs. 4 SGB II). Mit der Neuregelung würde der Anspruch auf SGB-II-Leistungen und damit auch auf Maßnahmen zur Arbeitsintegration von Beginn des Aufenthalts in stationären Einrichtungen an und unabhängig vom Kriterium der Erwerbsfähigkeit und der voraussichtlichen Dauer des Aufenthaltes ausgeschlossen und nur bei Personen, die in größerem Umfang bereits eine Erwerbstätigkeit ausüben, würde ein entsprechender (ergänzender) Anspruch bestehen.

[28] Das bis Ende 2005 gültige quotale System zur gegenseitigen Kostenbeteiligung der Träger der Sozialhilfe wurde im Jahr 2005 ausgesetzt und mit dem Landesausführungsgesetz zum SGB XII (erlassen als Artikel 8 des Haushaltsstrukturgesetzes vom 15. Dezember 2005) auch formell aufgehoben. Als Begründung für die Ausnahme vom Grundsatz der einheitlichen Leistungserbringung auf örtlicher Ebene in Bezug auf die teil- und vollstationäre Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten wird im Gesetzesentwurf ausgeführt, dass diese „*sich überwiegend an nichtsesshafte Menschen*“ richte. Für ambulante Hilfen nach §§ 67 - 69 SGB XII sind die örtlichen Träger der Sozialhilfe zuständig, „*da diese einen unmittelbaren Bezug zu den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft aufweisen.*“

den Zuständigkeitsbereich der Agentur für Arbeit fallen. Der Kreis hat dazu wiederum (unter Beibehaltung seiner Fachaufsicht und zentraler Steuerungskompetenzen) per öffentlich-rechtlicher Vereinbarung wesentliche Aufgaben auf sieben regionale Sozialzentren übertragen, die neben Aufgaben nach dem SGB II auch solche nach dem SGB XII und nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sowie nach dem Wohngeldgesetz durchführen und beispielsweise auch Wohnberechtigungsscheine und Rundfunkbefreiungen ausstellen.[29]

In den übrigen Landkreisen wurden ebenfalls regionalisierte Anlaufstellen der ARGE (Leistungszentren, Außenstellen) eingerichtet, wobei auch häufiger versucht wurde, zumindest eine räumliche Nähe zwischen Hilfen nach SGB XII, SGB III und SGB II herzustellen. Und auch in den beiden größeren kreisfreien Städten sind die Anlaufstellen regionalisiert. In Lübeck wurden vier Geschäftsstellen eingerichtet, von denen eine speziell für junge Menschen unter 25 Jahren zuständig ist. In Kiel wurde der sozialräumlichen Ausrichtung und der Verknüpfung mit den übrigen Sozialen Diensten der Stadt besonderes Augenmerk geschenkt: Das Fallmanagement des Jobcenters erfolgt dort integriert in den sechs regionalen Sozialzentren des Amts für Familie und Soziales („Jobcenter im Sozialzentrum"), wodurch auch eine enge Nähe zu Leistungen der Jugendhilfe nach SGB VIII und des Allgemeinen Sozialen Dienstes der Stadt gewährleistet werden soll. Ein gesondertes Jobcenter ist für junge Menschen unter 25 Jahren zuständig, arbeitet aber auch mit Regionalteams in den sechs Sozialzentren. Auch innerhalb der Sozialzentren ist die Zuständigkeit des Fallmanagements in Kiel nicht nach Buchstaben oder Bedarfsgemeinschaftsnummern (wie in den meisten anderen ARGEn), sondern ebenfalls räumlich nach Straßen und Hausnummern geordnet.

Die interne Arbeitsaufteilung in den ARGEn ist durchaus vielfältig. Durchgängig wurde eine Sonderzuständigkeit für junge Menschen unter 25 Jahren (mit verbessertem Personalschlüssel, Zielzahl 1:75) entweder innerhalb der jeweiligen Anlaufstellen oder auch in einer speziellen Anlaufstelle aufgebaut. Und auch für Klientel mit „*multiplen Vermittlungshemmnissen*" (die so genannten „*Betreuungskunden*") war ein intensiveres Fallmanagement bereits eingerichtet oder noch im Aufbau. Bei der Aufgabenverteilung auf das Personal der ARGEn finden sich sowohl Beispiele, bei denen – wie in Kiel – die Leistungsberechnung zentral und weitgehend getrennt vom Fallmanagement bzw. den persönlichen Ansprechpersonen (die in Kiel als „*Integrationsfachkräfte*" bezeichnet werden) erfolgt, als auch Beispiele, bei denen Leistungsgewährung und Fallmanagement/Vermittlung personell getrennt, aber innerhalb eines Teams organisiert sind („*integrierte Teams*"). In Flensburg wurde im Bereich des Fallmanagements für junge Menschen und bei einem der Erwachsenenteams mit dem Prinzip der „*ganzheitlichen Bearbeitung*" experimentiert, bei dem Leistungsgewährung und Fallmanagement/Vermittlung von denselben Personen bearbeitet wird. Dagegen wird auch im Optionskreis Nordfriesland personell und organisatorisch klar getrennt zwischen Beratung/Vermittlung/Fallmanagement einerseits und so genannten „*Leistungsrechnern*" andererseits. So genannte „*Optionsteams*" kümmern sich dort zusätzlich und ausschließlich um die Akquisition von Beschäftigungsmöglichkeiten. Allerdings wird hier von erheblichen Kooperationsproblemen mit der lokalen Agentur für Arbeit berichtet, mit der ein gewisses Konkurrenzverhältnis in Bezug auf die Akquisition von Beschäftigungsmöglichkeiten bestehe und die SGB-II-Klientel nur sehr eingeschränkt an Maßnahmen nach SGB III partizipieren lasse.

Eine spezielle Zuständigkeit bei der Gewährung von Leistungen für den Lebensunterhalt und aktivierenden Hilfen nach SGB II für aktuell wohnungslose Hilfebedürftige wird in einigen Fallstudienorten explizit abgelehnt, wobei gelegentlich das Argument vorgetragen wird, ein vorübergehender und möglichst bald zu beseitigender Notstand (Wohnungslosigkeit) solle nicht zu einer weiterreichenden „*Sonderbehandlung*" der betroffenen Bedarfsgemeinschaften führen. Gegenargumente beziehen sich auf die besonderen Prob-

[29] Bei der Befragung wurde ein Schwerpunkt auf das Sozialzentrum Husum und Umgebung gelegt, aber auch ein Vertreter des Kreises einbezogen.

lemlagen der Wohnungslosen und darauf, dass die Sachbearbeitung im „Regelbetrieb“ mit den Alltagsproblemen und den psychosozialen Hilfebedarfen vieler Wohnungsloser zu wenig vertraut ist und dann eher zu unangemessenen und erst recht ausgrenzenden Reaktionsweisen neigt.

In den beiden größeren kreisfreien Städten hat die lokale Arbeitsgemeinschaft jeweils eigenes Personal (mit Zugang zum Computersystem A2LL) zur Leistungsgewährung an allein stehende wohnungslose Männer in entsprechende Beratungsstellen freier Träger ausgelagert. In Kiel war der Aufbau einer speziellen Anlaufstelle für alle übrigen Wohnungslosen (allein stehende Frauen, Mehrpersonenhaushalte) innerhalb eines der Sozialzentren (Mitte) geplant. In Lübeck, wo in der Beratungsstelle die Gewährung von wirtschaftlichen Hilfen sowohl nach SGB II als auch nach SGB XII an allein stehende wohnungslose Männer durch drei Personalstellen der ARGE und eine Personalstelle des städtischen Sozialamtes gewährleistet wird, wurde zudem der freie Träger der Diakonie damit beauftragt, auch große Teile des Fallmanagements für diesen Personenkreis im Auftrag und gegen Entgelt der lokalen ARGE durchzuführen.[30] Als ein Problem wird dabei beschrieben, dass es keinen geregelten Zugang zu den Beschäftigungsangeboten der ARGE gibt. Schließlich gibt es auch in einer Stadt im Optionskreis Nordfriesland (Husum) eine zentrale Anlaufstelle für Wohnungslose, während in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden dieses und der übrigen Fallstudienlandkreise die Zuständigkeit für Wohnungslose, wie für die übrigen Klienten auch, nach den gängigen Prinzipien (Zuordnung zu Kundengruppen, Aufteilung nach Buchstaben, Bedarfsgemeinschaftsnummern etc.) im Regelbetrieb verteilt ist.

Dem weiter oben für die Bundesebene angesprochenen Trend entsprechend, findet sich in unseren sieben Fallstudienorten, in denen eine ARGE eingerichtet wurde, kein Beispiel für eine vollständige Übertragung der kommunalen Zuständigkeit für flankierende Maßnahmen nach § 16 Abs. 2 (Nr. 1 - 4) SGB II auf die lokale ARGE, während die Aufgaben der Leistungsgewährung für die Kosten der Unterkunft und Heizung von den Kommunen in der Regel auf die ARGEn übertragen wurden. Die Kreise bzw. kreisfreien Städte bieten die genannten flankierenden Hilfen (Sucht- und Schuldnerberatung, psychosoziale Betreuung sowie Betreuung minderjähriger oder behinderter Kinder bzw. die häusliche Pflege von Angehörigen) also in der Regel im Rahmen bestehender kommunaler Strukturen an. Allerdings gibt es unterhalb dieser formalen Übertragungsebene wieder erhebliche Unterschiede zwischen den Fallstudienorten.

So ist in einer Anlage zum Kieler „ARGE-Vertrag“ zunächst – wie auch für andere ARGEN – festgelegt: „ *Die Arbeitsgemeinschaft stellt jeweils den Beratungs- oder Betreuungsbedarf fest und vermittelt das Beratungsangebot. Die fachliche Ausgestaltung der Angebote, der Abschluss von Zuwendungsverträgen oder Leistungsvereinbarungen und die Steuerungsfragen bleiben Selbstverwaltungsaufgabe der Stadt*.“[31] Bei Bedarf soll dann nach diesen Grundsätzen an die zuständigen Stellen der Stadt oder der von der Stadt beauftragten Träger vermittelt werden. Eine Besonderheit besteht hier darin, dass sowohl bei Bedarf an Schuldnerberatung als auch an Suchtberatung (§ 16 Abs. 2 Nr. 2 und 4 SGB II) in der Anlage schriftlich festgelegt wurde, dass zum einen nach einem einheitlichen, festgelegten Standard beraten wird und zum anderen die von der Stadt geförderten Beratungsstellen in die Lage versetzt werden, Hilfebedürftigen innerhalb einer Woche einen Termin anzubieten.[32] Um dies tatsächlich sicherzustellen, hat die Stadt Kiel zusätzlich

---

[30] In der Praxis bereitet die Mitarbeiterin des diakonischen Trägers nach Abklärung der persönlichen Problem- und Bedarfslagen die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II weitestgehend vor. Der formale Abschluss erfolgt dann aber durch Personal der ARGE mit dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen.

[31] Anlage 1 zu § 3 Absatz 3 des Vertrages über die Gründung einer Arbeitsgemeinschaft für den Bereich der Landeshauptstadt Kiel, Grundsätze über die Erbringung städtischer Leistungen, S. 1

[32] So heißt es jeweils konkret im Vertrag: „*Durch Bereitstellung von ausreichenden Beratungskapazitäten in den Beratungsstellen ist sicherzustellen, dass ein Beratungstermin innerhalb einer Woche ver-*

1 Mio. Euro für die Gewährleistung von Leistungen für Schuldnerberatung und Suchtberatung nach § 16 Abs. 2 bereitgestellt.[33] Bei Bedarf an „psychosozialer Betreuung“ (nach § 16 Absatz 2 Nr. 3 SGB II) ist zunächst ein Überleitungsverfahren an das sozialräumlich jeweils zuständige Personal des Allgemeinen Sozialdienstes (ASD) vorgesehen. Dort soll dann „*in drei bis vier Gesprächen*“ festgestellt werden, ob die notwendige Hilfe vom ASD selbst gewährleistet wird oder an geeignete von der Stadt geförderte Beratungsstellen weitervermittelt wird. „*Ggf. ist festzustellen, ob Hilfen im Rahmen von Eingliederungsmaßnahmen nach §§ 54 ff. SGB XII oder ob Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII zu leisten sind.*“

In den übrigen Städten wird in der Regel bei entsprechendem Bedarf auch auf die von der Kommune finanzierten Angebote verwiesen. Die Schuldnerberatung ist der Bereich, bei dem am häufigsten noch konkretere Absprachen und gesonderte Regelungen im Kontext der Finanzierung getroffen wurden, sei es, dass die ARGE Beratungsgutscheine für bestimmte Kontingente bei Schuldnerberatungsstellen ausgibt oder Bewilligungen im Einzelfall ausstellt, die dann aber von den Schuldnerberatungsstellen direkt mit der jeweiligen Kommune abgerechnet werden. Mehrere kommunale Träger haben jedoch schlicht die von ihnen auch zuvor bereits im Rahmen von Projektfinanzierung geförderten Beratungsstellen auch für Klientinnen und Klienten nach SGB II zuständig erklärt und das Personal der ARGE dazu verpflichtet, bei entsprechendem Bedarf an flankierenden Leistungen auf dieses Angebot zurückzugreifen. Abgrenzungsprobleme zwischen Klientel mit Leistungsansprüchen nach SGB II und solchen beispielsweise nach §§ 67/68 oder 11 SGB XII sind damit weitgehend ausgeräumt. Zu verweisen ist aber auch darauf, dass einzelne Kommunen auf die Finanzierung ambulanter Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII sehr weitgehend verzichten und die Rechtsauffassung vertreten, diese Hilfen seien in der Regel aufgrund vorrangiger Maßnahmen (bis hin zu psychosozialen Hilfen, die als freiwillige Leistung der Kommune oder ausschließlich nach § 16 Abs. 2 SGB II finanziert werden) nicht angezeigt oder könnten nur nach einem aufwändigen Antragsverfahren im Ausnahmefall als Einzelleistung bewilligt werden. Lediglich in einem Kreis wird die Schuldnerberatung von eigenem Personal des Kreises durchgeführt.

In der Regel haben die Kommunen, in denen eine ARGE zur Durchführung der Aufgaben nach dem SGB II gegründet wurde, dieser auch die kommunalen Aufgaben zur Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II übertragen. Dazu gehören dann auch Wohnungsbeschaffungskosten sowie Mietkautionen und Umzugskosten nach § 22 Abs. 3 SGB II und – mit Ausnahme von Kiel – die Mietschuldenübernahme in den beschriebenen besonderen Fallkonstellationen nach § 22 Abs. 5 SGB II.[34]

Da es aber in der Praxis nach einhellig bestätigter Erfahrung aller Befragten außergewöhnlich selten vorkommt, dass bei drohendem Wohnungsverlust damit auch gleichzeitig „*die Aufnahme einer konkret in Aussicht stehenden Beschäftigung verhindert würde*“, spielte die Zuständigkeit für Mietschuldenübernahmen nach dieser Norm auch für die Prä-

---

geben werden kann. Hierüber werden Festlegungen in Zuwendungsverträgen zwischen der Stadt und den Trägern vereinbart.“

[33] In der Schuldnerberatung werden durch die Finanzierung bestimmte Zeitkontingente für SGB-II-Klientel bereitgestellt und über festgelegte „Module“ abgerechnet. Wird eine Höchstdauer von 14 Sunden Schuldnerberatung deutlich überschritten, ist auch (nach der üblichen Wartezeit) die Inanspruchnahme der projektfinanzierten Schuldnerberatung nach SGB XII möglich.

[34] In der Stadt Lübeck wurden die Aufgaben nach § 22 SGB II zwar im Gründungsvertrag insgesamt auf die ARGE übertragen, die Kompetenzen für Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 wurden dann aber durch einstimmigen Beschluss der Trägerversammlung – mit zeitlicher Befristung von zunächst einem Jahr – wieder auf die Kommune und den dortigen Fachdienst Unterkunftssicherung im Fachbereich Wirtschaft und Soziales zurückübertragen. Auf die besondere Konstruktion der Auslagerung oder anteiligen Finanzierung von ARGE-Personal mit einer speziellen Zuständigkeit für wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Haushalte wird an anderer Stelle dieses Berichtes eingegangen.

vention von Wohnungslosigkeit in den Fallstudienroten nur eine völlig untergeordnete Rolle. Da Mietschuldenübernahmen, sofern überhaupt erforderlich, im Befragungszeitraum ohnehin auch für erwerbsfähige Hilfebedürftige nachrangig nach § 34 SGB XII gewährt werden konnten, war hier lediglich eine schnelle Abklärung der in der Regel außerhalb der ARGEn angesiedelten Präventionsstellen mit der jeweiligen persönlichen Ansprechperson bei der ARGE erforderlich, ob bei der von Wohnungsverlust bedrohten Person bzw. Bedarfsgemeinschaft eine Beschäftigung konkret in Aussicht steht. Auf die Verfahrensweisen und die absehbaren Folgen der gesetzlichen Änderung wird weiter unten noch näher eingegangen. Festzuhalten ist an dieser Stelle zunächst, dass es in allen kreisfreien Städten und in den Landkreisen – zumindest in einzelnen kreisangehörigen Gemeinden – eine spezialisierte Zuständigkeit für die Prävention von Wohnungslosigkeit und zumeist auch für die Unterbringung von Wohnungslosen gab. Sie war entweder in einer städtischen Dienststelle (Abteilung, Sachgebiet eines Amtes) angesiedelt oder ein „Dritter" war mit der Wahrnehmung dieser Aufgaben beauftragt.

In Kiel lagen die Aufgaben der Präventions- und Unterkunftssicherung im Wesentlichen bei der Stelle für Wohnungs- und Unterkunftssicherung (Fachstelle) des Amts für Wohnen und Grundsicherung. Sie ist Adressat aller Informationen über drohende Wohnungsverluste (durch das Gericht über Räumungsklagen, durch die Gerichtsvollzieher über angesetzte Zwangsräumungstermine, durch die Wohnungswirtschaft und andere Stellen über fristlose Kündigungen und andere Fälle von drohender Wohnungslosigkeit) und hat auch die Kompetenzen zur Mietschuldenübernahme nach SGB XII und nach SGB II, weil in Kiel die Aufgabe des § 22 Abs. 5 SGB II nicht an das Jobcenter übertragen wurde. Sie war auch zuständig für die Unterbringung von Wohnungslosen, die Gewährung persönlicher Hilfen für wohnungslose Mehrpersonenhaushalte sowie Unterstützungen bei der Reintegration in Normalwohnraum. Die Wohnungsnotfallhilfen für alle wohnungslosen Einpersonenhaushalte wurden durch die Zentrale Beratungsstelle (ZBS für Männer) und die Frauenberatungsstelle (Frauen) in Trägerschaft der Kieler Stadtmission durchgeführt, die zudem eine stationäre Einrichtung (Bodelschwingh-Haus) betrieb, in die auch eine städtische Unterkunft integriert war. Stadt und Diakonie kooperierten bei der Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik eng. In diese Kooperation war auch das Jobcenter (ARGE) mit einbezogen.[35]

In Lübeck waren die Hilfen ähnlich wie in Kiel organisiert. Auch hier lag die Zuständigkeit für alle präventiven Hilfen beim städtischen Team Unterkunftssicherung (Fachstelle), das ebenfalls Adressat aller Informationen über drohende Wohnungslosigkeit war und über die Kompetenzen zu Mietschuldenübernahmen nach SGB XII und SGB II verfügte. Das Team war zudem für die Unterbringung wohnungsloser Haushalte (außerhalb des Personenkreises nach §§ 67 ff. SGB XII)[36] und vermittelnden Hilfen bei der Reintegration in die Normalwohnraumversorgung zuständig. Die Hilfen für die (in der Regel allein stehenden) Wohnungslosen mit einem Hilfebedarf nach §§ 67 ff. SGB XII wurden von der Vorwerker Diakonie durchgeführt, in deren Trägerschaft sich jeweils eine Beratungsstelle für Männer (ZBS), für Frauen und für junge Erwachsene sowie zwei stationäre Einrichtungen[37] und eine Unterkunft für Männer (Bodelschwingh-Haus) befand. Auch in Lübeck kooperierten Stadt und Diakonie bei der Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik unter Einbeziehung der ARGE.[38]

---

[35] Für wohnungslose Frauen und Männer wurden spezielle Zuständigkeiten beim Jobcenter geschaffen (für die wohnungslosen Mehrpersonenhaushalte war dies geplant). In den Räumlichkeiten der ZBS war zur wirtschaftlichen Versorgung der Zielgruppe eine Außenstelle des Jobcenters Kiel integriert.

[36] Diese Unterbringungen wurden vom Team Unterkunftssicherung in Lübeck überwiegend in so genanntem „alternativen Wohnraum" vorgenommen, in dem die Betroffenen auch Mietverträge erhielten.

[37] Das Wichernhaus für Männer mit Resozialisierungs- und Langzeithilfen sowie das Franziska-Amelung-Haus für junge Erwachsene und Frauen.

[38] In die Beratungsstelle für Männer (ZBS) war – wie in Kiel – eine Außenstelle von Stadt und ARGE zur wirtschaftlichen Versorgung der Klientel nach SGB II und SGB XII integriert. Wie bereits erwähnt,

Auch in Flensburg war zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik eine Fachstelle eingerichtet,[39] bei der alle Informationen über drohende Wohnungslosigkeit eingingen und die die entsprechenden präventiven Hilfen durchführte. Da sie, wie alle im Weiteren aufgeführten Präventionsdienste (außer Husum im Optionskreis Nord-Friesland), auch nicht über die Kompetenz zu Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II verfügte, bereitete sie in den wenigen Fällen, in denen eine solche Übernahme infrage kam, die Antragstellung und Bewilligung vor, die dann von der ARGE nur noch formal nachvollzogen wurde. Die Fachstelle war darüber hinaus auch für die Unterbringung wohnungsloser Haushalte und Unterstützungen bei der Reintegration in die Normalwohnraumversorgung zuständig und kooperierte eng mit dem Diakonischen Werk Flensburg und der Norddeutschen Gesellschaft für Diakonie (NGD). Die NGD betrieb im Auftrag der Stadt eine Unterkunft für Wohnungslose (Marienstift) und führte im Rahmen der Reintegration in die Normalwohnraumversorgung persönlich Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII im Auftrag der Fachstelle durch. Das Diakonische Werk war Träger einer Anlauf- und Beratungsstelle für Frauen in Wohnungsnot, einer Tageswohnung (Tagesstätte) mit integriertem Beratungsangebot und führte persönliche Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII für Wohnungsnotfälle im Rahmen präventiver und reintegrativer Hilfen im Auftrag der Stadt durch.

In Neumünster wurde bereits vor mehreren Jahren das Diakonische Werk von der Stadt mit umfangreichen Tätigkeiten bei der Durchführung der Wohnungsnotfallhilfen in den Bereichen Prävention, Unterbringung und Reintegration beauftragt, wobei die Kompetenz zur Gewährung wirtschaftlicher Hilfen bei der Kommune belassen wurde. Das Diakonische Werk betrieb zu diesem Zweck eine Zentrale Beratungsstelle (ZBS) für von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Haushalte in Verbindung mit einer räumlich angegliederten Notunterbringungsstelle. Für Frauen in Wohnungsnot existierte ein gesondertes Beratungs- und Unterbringungsangebot. Seit Inkrafttreten der Hartz-IV-Gesetzgebung dehnte die ZBS ihre Kooperation bei der Realisierung der notwendigen wirtschaftlichen Hilfen zur Beseitigung der Wohnungsnotfallproblematik auf das Dienstleistungszentrum Neumünster (ARGE) aus.[40]

Im Kreis Dithmarschen waren die Wohnungsnotfallhilfen bereits vor Inkrafttreten von SGB II und SGB XII vor allem in und um die Stadt Heide durch die Gründung des Kommunal-Diakonischen Wohnungsverbandes (KDWV) und der von ihm getragen „Integrierten Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit“ (IFS) beispielgebend ausgebaut worden,[41] während präventive Hilfen in den anderen Teilen des Kreises eine eher untergeordnete Rolle spielten. Da infolge der veränderten Gesetzeslage von Kreis und ARGE Dithmarschen für die Gewährung aller Leistungen nach SGB II und SGB XII für das gesamte Kreisgebiet nur noch drei Leistungszentren gebildet wurden und damit auch eine Rücknahme der Heranziehung der kreisangehörigen Kommunen bei der Durchführung von Aufgaben der Sozialhilfe in örtlicher Trägerschaft verbunden war, musste für den KDWV, um ihn nicht in seinem Bestand zu gefährden, zunächst eine Übergangslösung gefunden werden, die auch zum Untersuchungszeitpunkt noch Bestand hatte.[42] Dazu wurde der KDWV räumlich in das Leistungszentrum Nord in Heide integriert und die Geschäftsführung des KDWV mit der Befugnis zur Gewährung von Kautionen und

---

führt die Diakonie in der ZBS in Lübeck auch Teile des Fallmanagements im Auftrag der ARGE durch.

[39] „Fachstelle für Wohnungslose“ des Fachbereiches Jugend, Soziales und Gesundheit.

[40] In Neumünster sah die ARGE ihre Zuständigkeit nach § 22 Abs. 5 SGB II (in der vor dem 1.4.2006 gültigen Fassung) grundsätzlich auch dann gegeben, wenn von den betroffenen Personen bereits eine Erwerbstätigkeit ausgeführt wurde, deren Weiterführung aber durch den drohenden Wohnungsverlust ebenfalls bedroht war.

[41] Auf den als Zweckverband konzipierten KDWV wurden von der Stadt Heide auch alle benötigten Ressourcen und Kompetenzen entsprechend den Empfehlungen des Deutschen Städtetags zur Errichtung Zentraler Fachstellen übertragen (vgl. DST 1987). Diese Konstruktion der Wohnungsnotfallhilfen im ländlichen Raum ist einmalig in der gesamten Bundesrepublik Deutschland.

[42] Unklar war zu diesem Zeitpunkt allerdings die weitere Zukunft des KDWV.

Mietschuldenübernahmen nach SGB II und SGB XII ausgestattet. Interessant ist hier auch, dass diese Stelle anteilig vom Kreis, der ARGE und der Stadt Heide finanziert wurde. Die Zuständigkeit der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter des KDWV wurde bei den präventiven Hilfen prinzipiell auf das gesamte Kreisgebiet ausgeweitet.[43] Der KDWV führte in Heide außerdem eine soziale Mieterberatung für die Bewohner einer Wohnanlage (Neubau auf dem Gelände einer ehemaligen Obdachlosenunterkunft) durch und gewährte Unterstützungen bei der Wohnraumversorgung. Ergänzt wurde das Hilfesystem in Heide durch eine Notunterkunft für allein stehende Wohnungslose in Trägerschaft der Arbeiterwohlfahrt (AWO).

Präventive Hilfen für Wohnungsnotfälle waren im Kreis Pinneberg in mehreren der größeren Städte vorhanden[44] und in drei Städten waren freie Träger mit wesentlichen Teilen der Fallbearbeitung beauftragt. Das Diakonische Werk des Kirchenkreises Pinneberg führte sie im Auftrag der Kommunen in Pinneberg und Quickborn durch, betrieb eine Beratungsstelle für Wohnungslose mit kreisweitem Zuständigkeitsbereich (nach §§ 67 ff. SGB XII) und leistete im Auftrag des Kreises (ebenfalls nach §§ 67 ff. SGB XII finanziert) persönliche Hilfen im Rahmen präventiver und reintegrativer Maßnahmen. In Wedel war die Arbeiterwohlfahrt mit der Durchführung sozialarbeiterischer Tätigkeiten bei den Wohnungsnotfallhilfen (Prävention und Reintegration) beauftragt. Beide erwähnten freien Träger kooperierten eng mit den Kommunen und erhielten von dort auch die gesetzlich normierten Informationen über drohende Wohnungsverluste (Mitteilungen der Amtsgerichte und Gerichtsvollzieher). Die Stadt Elmshorn verfügte über eine eigene (im städtischen Sozialamt angesiedelte) Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit, die mit den wesentlichen Kompetenzen bei der Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik ausgestattet war[45] und sich bei Erforderlichkeit weitergehender (persönlicher sozialarbeiterischer) Hilfen auch der vom Kreis auf Einzelfallbasis finanzierten Hilfen bedienen konnte. Im Kreis Pinneberg befindet sich mit dem Schäferhof in Appen bei Pinneberg die größte stationäre Einrichtung für allein stehende Wohnungslose in Schleswig-Holstein (ebenfalls in diakonischer Trägerschaft). Der Schäferhof verfügt über 68 Plätze in der Stammeinrichtung und in ausgelagerten Wohnungen und betreibt zusätzlich in der Stadt Pinneberg einen Übernachtungscontainer für den Personenkreis der ortsfremden allein stehenden Wohnungslosen für das gesamte Kreisgebiet.

Im Kreis Nordfriesland (Optionskreis) konzentrierten sich die entwickelten Wohnungsnotfallhilfen im Wesentlichen auf die Stadt Husum und ihre Umgebung. Hier waren zentrale Hilfen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit im Sozialen Dienst des Sozialzentrums Husum und Umgebung[46] angesiedelt, bei dem auch für seinen örtlichen Zuständigkeitsbereich alle Informationen über drohende Wohnungsverluste eingingen. Aufgrund der weitgehend einheitlichen Zuständigkeiten für Leistungen nach SGB II und SGB XII konnte der Soziale Dienst hier auch unmittelbar über Mietschuldenübernahmen sowohl nach SGB II als auch nach SGB XII entscheiden. Vom Diakonischen Werk des Kirchenkreises Husum-Bredstedt wurden in Husum (in der Bahnhofsmission) ein Beratungs- und ein Übernachtungsangebot unterhalten. Die Wohnungslosenberatung der Diakonie

[43] Die Sozialarbeit wurde ab dem 1.1.2005 anteilig auch von der ARGE über § 16 Abs. 2 SGB II als psychosoziale Hilfe finanziert. Für die Gewährung von Hilfen nach §§ 67 ff. im Einzelfall war ausschließlich der Kreis zuständig. Sie fanden in der Praxis jedoch keine Anwendung.

[44] Neben den in die Untersuchung einbezogenen Städten Elmshorn, Pinneberg, Quickborn und Wedel auch in Schenefeld.

[45] Für alle Präventionsstellen galt zum Untersuchungszeitpunkt, dass seit Einführung der veränderten Gesetzgebung für die Klientel mit Ansprüchen nach SGB II vor Mietschuldenübernahmen nach SGB XII zunächst mit den jeweils zuständigen Stellen der ARGE vorrangige Mietschuldenübernahmen nach SGB II zu klären waren. Über die Mietschuldenübernahmen nach § 34 SGB XII entschieden die jeweiligen Sozialämter in den kreisangehörigen Kommunen bzw. in Elmshorn unmittelbar die Fachstelle.

[46] Im (Options-)Kreis Nordfriesland wurden im Zuge der Hartz-IV-Reform alle Sozialämter im Kreis aufgelöst und sieben Sozialzentren aufgebaut, in denen alle wesentlichen Leistungen nach SGB II und SGB XII gewährt wurden.

führte dabei auch präventive Hilfen für das restliche Kreisgebiet im Auftrag der dort jeweils örtlich zuständigen Sozialzentren durch. Die Beratungsangebote der Wohnungslosenhilfe der Diakonie wurden auf Einzelfallbasis nach § 16 Abs. 2 SGB II finanziert.[47]

Auch im Kreis Herzogtum Lauenburg waren die Wohnungsnotfallhilfen nur in Geesthacht systematisch ausgebaut.[48] In Geesthacht war schon vor etwa zehn Jahren eine im städtischen Sozialamt angesiedelte „Integrierte Fachstelle zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit" (IFS) eingerichtet worden, der alle wesentlichen und zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik benötigten Aufgaben und Kompetenzen übertragen wurden und die nun auch eng mit der ARGE kooperierte. Im gesamten Kreisgebiet wurden keine freien Träger unmittelbar mit Aufgaben der Wohnungsnotfallhilfe beauftragt. Zu erwähnen ist auch, dass das Diakonische Werk in Ratzeburg mit der kreisweiten Durchführung der Schuldnerberatung beauftragt wurde und am Standort Geesthacht mit der Fachstelle kooperiert.[49]

2.2 Regelung der Unterkunftskosten. Erfahrungen und Einschätzungen

2.2.1 Gesetzliche Veränderungen

Die gesetzlichen Regelungen zur Übernahme der Unterkunfts- und Heizkosten sind sowohl im SGB II als auch im SGB XII weitgehend denen im früheren BSHG nachgebildet. Die Hilfebedürftigen haben nach beiden Gesetzesnormen (§ 22 SGB II und § 29 SGB XII) jeweils einen Anspruch auf Übernahme ihrer tatsächlichen Aufwendungen von Unterkunft und Heizung, soweit diese angemessen sind.[50] Aufwendungen, die den als angemessen anerkannten Umfang übersteigen, sind solange als Bedarf zu berücksichtigen, wie es den Hilfeberechtigten nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, sie – insbesondere durch Umzug oder Untervermietung – zu senken, *„in der Regel jedoch längstens für sechs Monate"*.[51] Bei Inanspruchnahme dieser Leistungen besteht kein Anspruch auf Wohngeld nach dem Bundeswohngeldgesetz.

---

[47] Im Kreis Nordfriesland existierten keine ausgeprägten Angebote nach §§ 67 ff. SGB XII. Für Leistungsbewilligungen im Einzelfall lag die Zuständigkeit ausschließlich beim Kreis.

[48] Darüber gab es sie ansatzweise nur in den Städten Lauenburg und Schwarzenbek, nicht jedoch in den Städten Ratzeburg und Mölln, die ebenfalls in unsere Befragungen einbezogen wurden.

[49] Auch im Kreis Herzogtum Lauenburg fiel die Zuständigkeit für Hilfen nach §§ 67 ff. SGB XII ausschließlich in die Zuständigkeit des Kreises und spielten für die Wohnungsnotfallhilfe keine Rolle.

[50] In beiden Gesetzen ist auch die Möglichkeit einer Pauschalierung der angemessenen Unterkunfts- und Heizkosten vorgesehen, jedoch sind dafür unterschiedliche Anforderungen formuliert. Im SGB II erlaubt eine Verordnungsermächtigung (§ 27) dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen und dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (die Ministeriumsbezeichnungen sind zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes noch nicht aktualisiert worden) unter anderem, zu bestimmen, „*welche Aufwendungen für Unterkunft und Heizung angemessen sind und unter welchen Voraussetzungen die Kosten für Unterkunft und Heizung pauschaliert werden können."* Weitere Vorgaben benennt das Gesetz hier nicht. Das ehemalige BMWA hat bereits mitgeteilt, dass eine entsprechende Verordnung derzeit nicht vorgesehen ist. Im SGB XII sind für den Fall einer Pauschalierung der Unterkunftskosten (in § 29 Abs. 2) verschiedene Voraussetzungen benannt. Eine monatliche Pauschale kommt danach nur infrage, „*wenn auf dem örtlichen Wohnungsmarkt hinreichend angemessener Wohnraum verfügbar und in Einzelfällen die Pauschalierung nicht unzumutbar ist. Bei der Bemessung der Pauschale sind die tatsächlichen Gegebenheiten des örtlichen Wohnungsmarktes, der örtliche Mietspiegel sowie die familiären Leistungsverhältnisse der Leistungsberechtigten zu berücksichtigen.*"

[51] Zwar gilt in der Rechtspflege bei solchen Formulierungen die Maxime „*keine Regel ohne Ausnahme*", in manchen Kommunen scheint „*in der Regel*" jedoch eher mit „*immer*" übersetzt zu werden, siehe unten.

Wohnungsbeschaffungskosten, Mietkautionen und Umzugskosten *können* bei vorheriger Zustimmung zur Anmietung übernommen werden, sie *sollen* übernommen werden, wenn der Umzug auf amtliche Anforderung erfolgte oder aus anderen Gründen notwendig ist.[52]

Anzurechnendes Einkommen mindert zuerst die von der Bundesagentur für Arbeit getragenen Kosten; die Geldleistungen der kommunalen Träger werden erst gemindert, wenn das anzurechnende Einkommen noch höher ist als die Geldleistungsansprüche an die Bundesagentur. Das bedeutet auch, dass die Unterkunftskosten in weit höherem Umfang als in der Vergangenheit zu Lasten der Kommunen gehen (auch wenn nach § 46 Abs. 5 und 6 SGB II der Bund sich zur Sicherung einer finanziellen Gesamtentlastung der Kommunen durch die Reform an den kommunalen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung im Rahmen des SGB II in den Jahren 2005 und 2006 mit zunächst 29,1 % beteiligt).

Mit der neuen Gesetzgebung wirken im Vergleich zur Rechtslage vor dem 1.1.2005 mehrere Effekte zusammen, die die Bedeutung des Bereichs der Kosten der Unterkunft für die Kommunalhaushalte verstärken: Auch bis dato waren die Kommunen für die Finanzierung der Unterkunftskosten von Berechtigten auf Sozialhilfe und Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung zuständig, wurden dabei aber bis 2001 durch das pauschalierte Wohngeld und bis Ende 2004 durch den besonderen Mietzuschuss im Rahmen des Bundeswohngeldgesetzes (finanziert durch Bund und Länder) erheblich entlastet. Durch das pauschalierte Wohngeld wurden bundesweit durchschnittlich 48 % der Mietkosten von Sozialhilfeberechtigten (und Berechtigten auf Kriegsopferfürsorge) abgedeckt (Wohngeld- und Mietenbericht 2002, BT.Drs. 15/2200, S. 24).[53] Bei Berechtigten auf Hilfen zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII ist diese Entlastung völlig entfallen, bei den hilfebedürftigen Erwerbsfähigen mit Leistungsansprüchen nach SGB II wurde sie durch die niedrigere prozentuale Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten (29,1 %) abgelöst. Hinzu kommen in diesem Bereich für die Kommunen aber die Kosten der Unterkunft für die große Zahl von langzeitarbeitslosen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die ihren Lebensunterhalt in der Vergangenheit aus der Arbeitslosenhilfe und dem allgemeinen Wohngeld bestritten haben. Während die Kommunen insgesamt – wenn auch in lokal höchst unterschiedlichem Ausmaß – durch die Reform finanziell entlastet werden, ist also ein Großteil der verbleibenden finanziellen Belastungen der Kommunen nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung der Übernahme der Wohnkosten von Hilfebedürftigen zuzurechnen.

2.2.2 Die Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein

2.2.2.1 Unterkunftskosten nach SGB II in Schleswig-Holstein insgesamt

Es sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die Mehrkosten der Kommunen im Land Schleswig-Holstein für den Bereich der Leistungen für Unterkunft und Heizung bereits im Halb-

---

[52] Rechtliche Unsicherheiten, ob eine darlehensweise Übernahme von Mietkautionen möglich ist, wurden durch die jüngste Gesetzesänderung (Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 24. März 2006) endgültig ausgeräumt. Dem Absatz 3 wurde mit der Gesetzesänderung der Satz hinzugefügt: „*Eine Mietkaution soll als Darlehen erbracht werden*“. Leider wird aber auch in der gesetzlichen Neuregelung offen gelassen, zu welchem Zeitpunkt eine Tilgung des Darlehens zu erfolgen hat. Berlit vertritt in seinem ausführlichen und allen Fachleuten zur Lektüre zu empfehlenden Aufsatz „*Wohnung und Hartz IV*“ im Nachrichtendienst des Deutschen Vereins die Ansicht, dass es sich bei der Mietsicherheit „*nicht um ein durch Aufrechnung zu tilgendes Darlehen im Sinne des § 23 Abs. 1 SGB II*“ handle, sondern „*bei Beendigung des Mietverhältnisses zurückzuzahlen*“ sei. „*Das Darlehen ist regelmäßig zinsfrei und (jedenfalls) für die Dauer des Leistungsbezuges tilgungsfrei zu stellen. Der Darlehensrückzahlungsanspruch kann dadurch gesichert werden, dass sich der Leistungsträger den Rückzahlungsanspruch des Hilfeempfängers gegen den Vermieter abtreten lässt*“. (Berlit 2006, S. 24)

[53] Laut Gesetzestext und -begründung zu § 40 Absatz 2 SGB II, bei dem es um die Anwendung von Verfahrensvorschriften für Erstattungen geht, entsprach der tatsächliche Subventionssatz des besonderen Mietzuschusses (auf der Basis empirischer Werte der Wohngeldstatistik 2001) sogar 56 % der berücksichtigungsfähigen Miete (vgl. Bundestagsdrucksache 15/1516 v. 5.9.2003, S. 63).

jahresbericht des Statistischen Bundesamtes für 2005 auf Basis der Daten bis Juni 2005 mit über 436 Mio. Euro angegeben wurden (STABU 2005, S. 19). Ausweislich dieses Halbjahresberichtes entfallen 83,3 % der gesamten Mehrbelastungen, die sich durch die Einführung des SGB II für die Kommunen ergeben haben auf die Position Unterkunft und Heizung,[54] im Jahr 2004 war noch von einer Mehrbelastung von rd. 400 Mio. für die Kommunen im Land Schleswig-Holstein ausgegangen worden. Wie sich die in allen Fallstudienorten als besonderes Problem angesprochenen Steigerungen der Energiekosten und entsprechende Nachzahlungsforderungen der Energieversorger in den letzten Monaten des Jahres 2005 bzw. nach der Jahreswende auf die landesweiten Gesamtausgaben der Kommunen für ihre Aufgaben nach dem SGB II im Jahr 2005 und in den ersten Monaten des Jahres 2006 ausgewirkt haben, war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes noch nicht bekannt.

2.2.2.2 Regelung der Angemessenheit in den Fallstudienorten

In der folgenden Tabellenübersicht sind am Beispiel der Einpersonenhaushalte einige Merkmale aufgeführt, die bestätigen, was bereits weiter oben aus anderen Studien zitiert wurde. Es gibt durchaus erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen bei der Festlegung dessen, was jeweils als Obergrenze für angemessene Unterkunftskosten im Rahmen von SGB II und SGB XII angesehen wird, und auch bei der Festlegung der als noch als angemessen geltenden Wohnflächenobergrenzen gibt es zumindest in Bezug auf die Einpersonenhaushalte differierende Angaben. Noch unübersichtlicher wird die Praxis, wenn wir weitere Details betrachten wie die Tolerierung „unangemessener" Wohnflächen bei gleichzeitiger Einhaltung der haushaltsspezifischen Mietobergrenzen, die jeweiligen örtlichen Reaktionsweisen auf unangemessene Wohnkosten, die Anwendung von Bagatellgrenzen bei der Entscheidung darüber, ob bei geringfügiger Überschreitung der Mietobergrenzen zum Umzug aufgefordert wird, etc.

In den meisten Fallstudienkommunen wurden nach Einführung von SGB II und SGB XII die Obergrenzen für angemessene Wohn- und Heizkosten übernommen, die zuvor auch im Rahmen der Sozialhilfe nach Bundessozialhilfegesetz Anwendung gefunden hatten. Ausnahmen sind hier insbesondere in Lübeck und in Neumünster zu konstatieren. In Lübeck wurden für die Neubestimmung der Mietobergrenzen Daten aus einem aktuellen Mietspiegel berücksichtigt, die insgesamt zu einer Anpassung nach oben geführt haben. Auch in Neumünster wurden die Mietobergrenzen zum Januar 2005 neu gefasst und nach oben korrigiert.[55]

Bei den angemessenen Wohnflächen gibt es für Mehrpersonenhaushalte weitgehende Übereinstimmung. Als angemessen werden angesehen für Bedarfsgemeinschaften mit

- 2 Personen bis zu 60 m²
- 3 Personen bis zu 75 m²
- 4 Personen bis zu 85 m²
- mehr als 5 Personen jeweils 10 m² mehr pro Person.

Gelegentlich gibt es kleinere Abweichungen, sodass etwa in einer der Fallstudienkommunen nur 70 m² für Bedarfsgemeinschaften mit drei Personen anerkannt werden und in einer anderen für vier Personen auch noch 90 m² als angemessen anerkannt werden.

---

[54] Ibid., S. 20. Nach den Berechnungen des Statistischen Bundesamtes standen 2005 den gesamten Mehrbelastungen von rd. 524 Mio. Euro rd. 387 Mio. Euro an Entlastungen (durch Einsparungen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt, den einmaligen Leistungen der Krankenhilfe und den Hilfen zur Arbeit) gegenüber. Weitere Entlastungen ergeben sich durch die Weitergabe der Wohngeldeinsparungen des Landes sowie die Beteiligung des Bundes an den Unterkunftskosten.

[55] In den Landkreisen erfolgte teilweise eine Korrektur der Höchstwerte für einzelne kreisangehörige Gemeinden, beispielsweise im Landkreis Dithmarschen für Heide und Brunsbüttel.

Etwas größere Unterschiede ergeben sich – wie der tabellarischen Übersicht zu entnehmen ist – bei den Einpersonenhaushalten, bei denen zwar die Obergrenze mehrheitlich mit 50 m² definiert ist, aber auch 40, 45 und 60 m² als Obergrenze benannt werden. In der Regel wird von den kommunalen Richtlinien – der geltenden Rechtsprechung folgend – auch eine Überschreitung der Wohnflächenobergrenzen akzeptiert. Hier kommt die so genannte Produkttheorie zum Tragen, nach der letztlich allein entscheidend ist, ob das Resultat aus Quadratmetergröße und Quadratmeterpreis den festgelegten Mietobergrenzen entspricht. Allerdings stellt sich in solchen Fällen, in denen auch eine größere Wohnung als angemessen anerkannt wird, weil ihr Mietpreis noch den Mietobergrenzen entspricht, häufig die Frage, ob denn dann auch die Heizkosten für die entsprechend größere Wohnfläche als angemessen anerkannt werden. In manchen Kommunen wird dies bejaht, in anderen dagegen strikt verneint. Gelegentlich wird die für die Höchstsätze für Heizung relevante Wohnfläche auch ohnehin durchweg niedriger angesetzt als die angemessene Wohnungsgröße insgesamt.

Wird in der Regel als Bemessungsobergrenze die Brutto-Kaltmiete (also Netto-Kaltmiete zuzüglich der kalten Betriebskosten,[56] aber ohne Heizkosten) herangezogen, die auch bei den Höchstbeträgen für die zuschussfähige Miete oder Belastung nach § 8 des Wohngeldgesetzes (in der „*Wohngeldtabelle*“) zugrunde gelegt wird, so weisen zwei der acht Kommunen, in denen Fallstudien durchgeführt wurden, die Netto-Kaltmiete als Mietobergrenze aus. In Neumünster wird aber dazu ausgeführt, dass letztlich weder Brutto- noch Netto-Kaltmiete, sondern die Brutto-Warmmiete den entscheidenden Bewertungsmaßstab darstelle, wobei für Betriebs- und Heizkosten zusammen maximal 2 €/m² berücksichtigt werden.[57]

Die in der Wohngeldtabelle angewandte Differenzierung nach Baualtersklassen findet in unseren Modellkommunen lediglich in Lübeck und Kiel Anwendung, allerdings mit unterschiedlichen Differenzierungskategorien.[58]

Nur in einer der acht einbezogenen Kommunen (Lübeck) werden die Mietpreise von Sozialwohnungen, deren Bezug an eine Wohnberechtigungsbescheinigung geknüpft ist, generell als angemessen anerkannt. In einer zweiten Kommune heißt es in den entsprechenden Richtlinien zwar auch: „*Die Tabelle findet keine Anwendung für Wohnungen aus dem Sozialen Wohnungsbau, damit dieser grundsätzlich in vollem Umfange für den Personenkreis zugänglich ist, für den er ursprünglich geschaffen wurde.*“ Einschränkend wird jedoch hinzugefügt: „*Die Übernahme der Miete für eine Sozialwohnung, welche die Mietobergrenze überschreitet, setzt voraus, dass die Anmietung dieser Wohnung notwendig und eine billigere Wohnung nicht zu finden ist*.“ In den übrigen Kommunen wird auch der Mietpreis von sozial gefördertem Wohnraum nur insoweit anerkannt, als es den kommunalen Angemessenheitskriterien entspricht. Die Wohnungswirtschaft sieht hier das Problem, dass die Bewilligungsmieten der sozialen Wohnraumförderung oftmals noch über den kommunalen Mietobergrenzen liegen, wenn aus den dort vorgegebenen Brutto-Kaltmieten die Betriebskosten abgezogen werden.

---

[56] Einige Kommunen weisen Richtwerte für die berücksichtigten Betriebskosten aus, die sich wiederum erheblich unterscheiden. So kommen Durchschnittsbeträge von 1,09 € bis 1,30 € pro m² zur Anrechnung, und bei der Anerkennung von Betriebskosten über eine angemessene Netto-Kaltmiete hinaus werden Höchstbeträge für kalte Betriebskosten und Heizung zusammen von bis zu 2 € angegeben.

[57] Bei Wohneigentum werden in der Regel die Kosten der Belastung durch Schuldzinsen für Hypotheken übernommen, soweit sie als angemessen anerkannt werden (in einer der Anweisungen werden auch einige weitere Belastungen ausdrücklich benannt wie Erbbauzinsen, Grundsteuer und sonstige Abgaben, Wohngebäudeversicherung, etc.). Tilgungsraten werden grundsätzlich nicht übernommen, weil sie der Vermögensbildung dienen. Auf die komplexe Materie der Übernahme von Instandhaltungskosten für Eigenheime wird hier nicht näher eingegangen.

[58] In Kiel wird lediglich in drei Kategorien unterschieden: Wohnungen ohne Bad und/oder ohne Zentralheizung, andere Wohnungen mit Fertigstellung bis 1976, andere Wohnungen mit Fertigstellung ab 1976. In Lübeck werden die Wohnungen in sechs Baualtersklassen untergliedert. Allerdings gilt für Einpersonenhaushalte dieselbe Obergrenze für alle drei Baualtersklassen ab 1958.

In der Tabellenübersicht werden die von den Kommunen als angemessen festgelegten Höchstbeträge für Einpersonenhaushalte den Werten der Wohngeldtabelle (für die Altersklassenstufe mit Bezugsfertigkeit zwischen 1966 und 1991) gegenübergestellt. Zum Teil entsprechen sie diesen Werten, in einigen Fällen unterschreiten sie sie, in anderen – und insbesondere in dem Hamburg nahen Landkreis Pinneberg mit einem sehr angespannten Wohnungsmarkt überschreiten die kommunalen Mietobergrenzen die Werte der Wohngeldtabelle sogar deutlich.[59]

Tabelle 2: Mietobergrenzen für angemessene Wohnkosten nach § 22 SGB II in den Fallstudienorten

Stadt/Landkreis	Mietobergrenzen für angemessene Wohnkosten nach § 22 SGB II				Mietenstufe WoGG	Vergleich mit Tabelle nach § 8 WoGG; Baualtersstufe 1966-1991
	Bezugsgröße	Differenzierung nach Baualtersklassen	Höchstzulässige Wohnungsgröße (in m²) bei EP-Haushalt)	Höchstzulässige Brutto-Kaltmiete für EP-Haushalt in € [1)]		
Flensburg	Brutto-Kaltmiete	Nein	45 - 50	245,00 [*)]	III	245,00
Kiel	Brutto-Kaltmiete	Ja	45	273,00 (bis 1976) 311,00 (ab 1976)	V	285,00
Lübeck	Netto-Kaltmiete	Ja	50	258,00 (ab 1958) + Betriebskosten	IV	265,00
Neumünster	Netto-Kaltmiete	Nein	40	184,00 + Betriebskosten [*)]	IV	265,00
LK Dithmarschen	Brutto-Kaltmiete	Nein	k.A.	232,00 (MS II) 282,50 (MS III)	II (ohne Brunsbüttel, Heide) III (Brunsbüttel, Heide)	230,00 (MS II) 245,00 (MS III)
LK Herzogtum Lauenburg	Brutto-Kaltmiete	Nein	50	278,65 (kreisweit)	IV (ohne Geesthacht und 4 weitere Gemeinden) V (Geesthacht)	265,00 (MS IV) 285,00 (MS V)
LK Nordfriesland	Brutto-Kaltmiete	Nein	60 (45) [***)]	245,00 (MS III) 262,00 (MS IV)	III (außer Husum) IV (Husum)	245,00 (MS III) 265,00 (MS IV)
LK Pinneberg	Brutto-Kaltmiete	Nein	45 - 50	342,00 (MS V) 367,00 (MS VI)	V (ohne Elmshorn, Pinneberg, Wedel und 6 weitere Gemeinden) VI (übrige Gemeinden)	285,00 (MS V) 305,00 (MS VI)

1) EP-Haushalt = Einpersonenhaushalt, MS = Mietenstufe
*) Bei besonderen Fallgruppen werden 300 € anerkannt.
**) Es werden bis zu 2 € Betriebskosten (einschließlich Heizkosten) anerkannt.
***) Zugrunde gelegte Wohnfläche bei Höchstsatz für Heizkosten

Quelle: Angaben der Kommunen zu den Fallstudien der GISS

[59] Die Werte der Wohngeldtabelle wurden dort als Ausgangsbasis genommen und wegen der schwierigen Wohnungsmarktlage durchgängig um 10 % erhöht. Bei Einzelpersonen war auch nach Auffassung der Verantwortlichen im Kreis sogar eine 20-prozentige Erhöhung erforderlich, um dem tatsächlichen Mietniveau von Single-Haushalten gerecht zu werden. Nach Aussagen der Fachkräfte der Wohnungslosenhilfe bereitet es in diesem Landkreis dennoch erhebliche Probleme, die Wohnungsversorgung von Wohnungsnotfällen sicherzustellen.

Dabei ist aber auch zu beachten, dass es rechtlich ohnehin zweifelhaft ist, die Wohngeldwerte zur Bemessung der Mietobergrenzen heranzuziehen, unter anderem, weil das Wohngeld prinzipiell gerade nicht auf eine vollständige Abdeckung der Miete nach dem Bedarfsdeckungsprinzip ausgerichtet ist. Da das Wohngeld prinzipiell immer nur die Funktion eines Zuschusses zu den Mieten und Belastungen der wohngeldberechtigten Haushalte hat, ist es in diesem Bereich auch eher hinnehmbar, wenn die entsprechenden Höchstgrenzen und Zuschussbeträge nur in größeren zeitlichen Abständen angepasst werden. Für den Bereich der Angemessenheitsgrenzen von Leistungen für die Unterkunft nach SGB II muss dagegen auch berücksichtigt werden, dass die Höchstbeträge des Wohngeldes zum letzten Mal im Jahr 2000 auf Grundlage von Daten aus dem Jahr 1999 angepasst worden sind und daher die aktuellen Gegebenheiten auf den lokalen Wohnungsmärkten nur noch sehr eingeschränkt abbilden. Andererseits gibt es nur wenige Kommunen in Schleswig-Holstein, in denen auf aktuellere Daten beispielsweise auf Grundlage örtlicher Mietspiegel zurückgegriffen werden kann.

Oftmals gelten die genannten Mietobergrenzen aber auch nicht für alle Bedarfsgemeinschaften im Bezug von SGB-II- und SGB XII-Leistungen, sondern es werden für einzelne Zielgruppen mit besonderen Versorgungsproblemen oder besonderen Beeinträchtigungen Abweichungen nach oben zugelassen, wobei grundsätzlich immer auch auf die Notwendigkeit der Entscheidung im Einzelfall hingewiesen wird.

Dabei zielt jedoch der Großteil der Ausnahmeregelungen auf bereits bestehende Wohnverhältnisse ab, wenn etwa Übergangszeiträume bei Tod eines Familienmitglieds oder Trennung von Partnerschaften eingeräumt werden oder wenn Ausnahmen für Fälle vorgesehen sind, in denen es konkret absehbar ist, dass die leistungsberechtigte Person in einem Zeitraum von sechs (in einer Kommune aber auch nur von zwei) Monaten ab Umzugsverpflichtung voraussichtlich aus dem Leistungsbezug ausscheidet (z.B. durch konkret absehbare Beschäftigungsaufnahme oder konkret absehbaren Rentenbezug). In Neumünster werden beispielsweise auch Ausnahmeregelungen vorgesehen für versicherungspflichtige Alleinerziehende (zur Erhaltung der Motivation), für berufstätige Alleinerziehende im Erziehungsurlaub (Beendigung des Hilfebedarfs konkret absehbar) und solche Alleinerziehenden, die nicht erwerbstätig sind, aber mindestens drei Kinder haben (wegen der besonders erschwerten Wohnungssuche), sowie für Bedarfsgemeinschaften mit mehreren Jugendlichen ab 16 Jahren im Haushalt und weitere besondere Fallgruppen.

Für über 58-jähige Leistungsberechtigte in bereits bestehenden Wohnverhältnissen werden in mehreren Kommunen Überschreitungen der Mietobergrenze akzeptiert, weil hier ein baldiger Rentenbezug bevorsteht und Umzugsaufforderungen angesichts bestehender Planungen für das Alter als besondere Härte angesehen werden. Allerdings gibt es auch hier erhebliche Unterschiede in der Detailausgestaltung der Regelung. In einer Kommune wird eine Überschreitung der Mietobergrenzen um bis zu 10 % und nur dann anerkannt, wenn die Betroffenen bereits länger als 15 Jahren ihre derzeitige Wohnung genutzt haben. In einer anderen Kommune werden den über 58-Jährigen in bestehenden Wohnverhältnissen ohne Mindestwohndauer Überschreitungen bis zu 25 % zugestanden.

In Neumünster gelten grundsätzlich für Personen im Bezug von Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung auf Dauer (nach Kapitel 4 SGB XII) um 20 % erhöhte Mietobergrenzen zur Berücksichtigung alters-, behinderungs- oder krankheitsbedingter Mehrbedarfe. In einigen anderen Kommunen werden ebenfalls dauerhafte Erkrankung, Behinderung und Pflegebedürftigkeit als Gründe benannt, in denen ein erhöhter Raumbedarf und damit höhere Mietkosten akzeptiert werden und ein Umzug eine besondere Härte bedeuten könnte.

Es gibt aber auch Regelungen, in denen ausdrücklich hervorgehoben wird, dass beispielsweise eine lange Wohndauer und verhältnismäßig hohes Alter noch keine ausreichende Begründung für die Unzumutbarkeit eines Umzuges darstellen.

Mehrere Kommunen haben für Haushalte, die mit dem 1.1.2005 aus der Arbeitslosenhilfe in den Bezug von Grundsicherung nach dem SGB II übergewechselt sind, Toleranzregelungen eingeführt, die auch eine Anerkennung höherer Mietkosten erlaubt. In Kiel gilt für diesen Personenkreis beispielsweise die Baualtersklasse ab 1976, die einen deutlich höheren Grenzwert ausweist als für ältere Wohnungen.

Im Hinblick auf Bagatellgrenzen für übersteigende Mietkosten, bei denen die zu erwartende Übernahme von Umzugskosten und weiterer Wohnungsbeschaffungskosten die Aufforderung zum Wohnungswechsel auch aus finanziellen Gründen nicht rechtfertigen würde, wird ebenfalls sehr unterschiedlich verfahren. Einige Kommunen haben hier pauschale Grenzen festgelegt (10 %, 15 %, 20 % als Sonderregelung für das Jahr 2005), bei denen auf eine Umzugsaufforderung prinzipiell verzichtet wird. Andere verpflichten das ARGE-Personal zu einer Amortisationsprüfung in jedem Einzelfall, und wieder andere lassen hier ausdrücklich nur wenig Ermessensspielraum, weil von den zuständigen Leitungskräften befürchtet wurde, dass dann generell nur noch mit entsprechend erhöhten Mietobergrenzen gearbeitet werden würde.

Bei der Neuanmietung von Wohnungen für Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach SGB II oder SGB XII wird sehr viel seltener Ermessensspielraum nach oben gelassen.[60] Einige Kommunen, aber bei weitem nicht alle einbezogenen, akzeptieren Überschreitungen der Mietobergrenzen z.B. „*bei akut notwendiger Wohnungsversorgung (beispielsweise angeordneter Zwangsräumung) oder sonstigen besonderen Lebensumständen*."

Die Stadt Kiel weist als Beispiele für „*ganz besonders gelagerte Einzelfälle*", für die auch bei der Neuanmietung eine Überschreitung der Mietobergrenze von bis zu 10 % anerkannt werden kann, folgende Konstellationen aus:

- *„Wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen, bei denen sonst eine Unterbringung im Rahmen einer ordnungsbehördlichen Maßnahme erforderlich ist.*
- *Bei Scheidung oder Getrenntleben, wenn es zur Bedrohung oder Tätlichkeiten des Partners/der Partnerin kommt und*
- *In ganz besonders gelagerten Ausnahmefällen."*

In Kiel wird eine höhere Mietobergrenze ausdrücklich auch für Wohnraum anerkannt, der für bestimmte Personenkreise mit Zustimmung der Stadt angemietet oder gebaut wurde.

Die vorgenannten Beispiele für mögliche Überschreitungen der Mietobergrenzen finden sich keineswegs in gleicher Weise in allen einbezogenen Kommunen. Es gibt hier deutliche Unterschiede bis hin zu der Aussage aus einem der Landkreise, dass die Tabelle mit den Mietobergrenzen grundsätzlich auf alle Bedarfsgemeinschaften im Kreis Anwendung finde und es nur in ganz wenigen Extremfällen zu Ausnahmeregelungen komme. In dem betroffenen Kreis wurden auch zügig nach Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung alle Haushalte mit Überschreitung der Mietobergrenzen – und auch, wenn es sich nur um geringfügige Überschreitungen handelte – angeschrieben und zur Kostensenkung aufgefordert. Nur ganz wenige Ausnahmeregelungen werden aber auch in einer der kreisfreien Städte konstatiert.

In keinem der Fallstudienorte wurden die Mietobergrenzen sozialräumlich differenziert, um Segregationstendenzen entgegenzuwirken, etwa indem in „teureren" Wohngegenden mit relativ geringer Konzentration von SGB-II-Bedarfsgemeinschaften eine höhere Miete als angemessen anerkannt worden wäre.[61]

Abweichungen nach unten von den genannten Mietobergrenzen für allein stehende Personen galten in den meisten Kommunen für junge Menschen unter 25 Jahren in einer eigenen Wohnung. Für junge Erwachsene waren auch vor Verabschiedung der rechtlichen

[60] Regelmäßig anerkannt wird ein höherer Flächenbedarf bei Schwangeren.

[61] Außerhalb Schleswig-Holsteins gibt es durchaus entsprechende Beispiele für solche Regelungen.

Veränderungen durch das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, mit denen 15- bis unter 25-Järigen die Gründung einer eigenen Bedarfsgemeinschaft und der Umzug in eine eigene Wohnung mit Inkrafttreten am 1.Juni 2006 weitgehend versagt wurde,[62] bereits deutlich niedrigere Mietobergrenzen vorgesehen als für andere Einpersonenhaushalte. In der Regel wurde hier auf die ungünstigeren Regelungen für andere Auszubildende und BAFöG-Empfängerinnen und -empfänger und auf die Zumutbarkeit eines möblierten Zimmers verwiesen.

Bei Wohnungsbeschaffungskosten (z.B. Maklergebühren, Genossenschaftsbeiträge, Abstandszahlungen, doppelte Mietzahlungen) verpflichten einige Kommunen das Personal der Leistungsgewährung zu großer Zurückhaltung und sehen eine Übernahme nur in besonders zu begründenden Einzelfällen vor, obwohl zumindest bei vom Leistungsträger veranlassten oder aus anderen Gründen notwendigen Umzügen das Gesetz hier eine Soll-Regelung vorsieht.[63] Mit einer Ausnahme wurde in allen Kommunen auch bereits vor der jüngsten Reform des SGB II die Auffassung vertreten, dass Mietkautionen als Darlehen zu gewähren sind. Die weiter oben aufgezeigte Rechtsauffassung, dass eine darlehensweise Gewährung von Mietkautionen nicht über den § 23 Abs. 1 SGB II erfolgen und eine Tilgung erst nach Arbeitsaufnahme oder Auszug eingefordert werden sollte, wird ganz offensichtlich von vielen Kommunen nicht geteilt. In der Regel wird die Mietkaution in den Folgemonaten nach der Gewährung direkt von der Regelleistung abgezogen, wobei noch nicht einmal allen Verantwortlichen bekannt war, ob die Einbehaltung durchweg auch den Kommunen als Kostenträgern der Wohnungsbeschaffungskosten zugute kommt. Begründet wurde diese Praxis teilweise damit, dass es ja möglich gewesen wäre, den benötigten Betrag bis zum Umzugszeitpunkt anzusparen und daher allenfalls eine Gewährung als Darlehen für einen unabweisbaren Bedarf nach § 23 Abs. 1 SGB II infrage komme. Verwiesen wird auch auf häufige Probleme der Kostenträger, von den betroffenen Bedarfsgemeinschaften einmal gezahlte Mietsicherheiten nach dem Wohnungsauszug oder einer Arbeitsaufnahme wiederzuerhalten. Mit der Praxis des ratenweisen Abzugs verringern sich aber für die betroffenen Bedarfsgemeinschaften absehbar nicht nur auf längere Zeit der Dispositionsspielraum und die Ansparmöglichkeiten, sondern in der Folge steigt dann auch der Bedarf für erneute Darlehen wegen „unabweisbarer Bedarfe“ im Bereich der Regelleistungen, für die der § 23 Abs. 1 SGB II eigentlich – nach Abschaffung der einmaligen Leistungen des BSHG – gedacht war.

---

[62] Mit dem Änderungsgesetz wurde folgender Passus als Absatz 2a in § 22 SGB II eingefügt:

„*Sofern Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, umziehen, werden ihnen Leistungen für Unterkunft und Heizung für die Zeit nach einem Umzug bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres nur erbracht, wenn der kommunale Träger dies vor Abschluss des Vertrages über die Unterkunft zugesichert hat. Der kommunale Träger ist zur Zusicherung verpflichtet, wenn*

1. *der Betroffene aus schwerwiegenden sozialen Gründen nicht auf die Wohnung der Eltern oder eines Elternteils verwiesen werden kann,*
2. *der Bezug der Unterkunft zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt erforderlich ist oder*
3. *ein sonstiger, ähnlich schwerwiegender Grund vorliegt.*

Unter den Voraussetzungen des Satzes 2 kann vom Erfordernis der Zusicherung abgesehen werden, wenn es dem Betroffenen aus wichtigem Grund nicht zumutbar war, die Zusicherung einzuholen.“

Darüber hinaus erhalten Personen, die gemäß dieser Regelung ohne Zustimmung des Trägers der Grundsicherung umgezogen sind, bis zur Erreichung des 25. Lebensjahrs auch nur 80 % der Regelleistung (§ 20 Abs. 2a).

[63] Allerdings mit der Zusatzbedingung, „*wenn ohne die Zusicherung eine Unterkunft in einem angemessenen Zeitraum nicht gefunden werden kann.“* Entsprechend wird in mehreren Kommunen davon ausgegangen, dass erst nach Nachweis der erfolglosen Wohnraumsuche über einen längeren Zeitraum und auch dann nur in besonders begründeten Einzelfällen eine entsprechende Leistung für Wohnungsbeschaffungskosten möglich ist.

2.2.2.3 Bewertung der Angemessenheit der Mietobergrenzen durch die Fachleute vor Ort

Fast durchweg wird berichtet, dass bei der Versorgung von Einpersonenhaushalten und von relativ großen Haushalten mit mehr als fünf Personen besondere Engpässe auftreten. In mehreren Kommunen wird – zumindest von den bei der Befragung anwesenden Vertreterinnen und Vertretern der freien Träger, aber zumeist auch der kommunalen Präventionsstellen – auch besonderer Handlungsbedarf in Bezug auf eine Erhöhung der Mietobergrenzen für die Alleinstehenden gesehen, zumal diese sowohl als Bedarfsgemeinschaften im Bezug von SGB-II-Leistungen als auch als Wohnungsnotfälle stark überrepräsentiert sind. Gängiges Gegenargument ist die Befürchtung, dass generelle Erhöhungen der Mietobergrenzen nachteilige Auswirkungen auf das gesamte Mietpreisniveau in der Stadt bzw. im Landkreis hätten und Mitnahmeeffekte auf Vermieterseite nach sich zögen.

Beklagt wird auch die weit verbreitete Ablehnung von Wohnungsbewerberhaushalten mit negativen Vermerken bei Wirtschaftsinformationsunternehmen wie Schufa oder Creditreform. Insbesondere größere Wohnungsunternehmen machen sehr häufig Gebrauch von solchen Informationen und lehnen aus ihrer Sicht riskante Wohnungsbewerberinnen und -bewerber von vornherein als potenzielle Mieter ab. Allerdings besteht kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dieser Entwicklung und dem Inkrafttreten der Hartz-Reformen, zumal diese Praxis auch bereits vor der Verabschiedung der neuen Gesetzgebung zunehmend Verbreitung gefunden hat. Fakt ist jedoch, dass für den betroffenen Personenkreis das verfügbare Angebot an Wohnungen sich stark auf eine kleine Zahl von privat angebotenen Mietwohnungen zu „angemessenen" Mietpreisen verengt.

Problematisiert wurde zum Befragungszeitpunkt vielerorts die Entwicklung der Betriebskosten. Ihre Steigerung wirkt auch nach Ansicht der Wohnungswirtschaft in Kommunen, die teilweise über viele Jahre und auch schon in der Sozialhilfe die gleichen Brutto-Kaltmieten als Obergrenze zugrunde gelegt haben, sodass der Betrag, der nach Abzug der Betriebskosten als angemessene Netto-Kaltmiete anerkannt wird, immer weiter absinkt.[64] Auch die deutlichen Steigerungen der Heizkosten sahen viele Fachleute vor Ort als großes Problem, das absehbar zu einer Überarbeitung der vorgesehenen Höchstgrenzen für Heizkosten – mit entsprechenden Mehrkosten für die Kommunalhaushalte – führen müsse. Da in der Mehrzahl der Kommunen hier entsprechende Überprüfungen im Gange waren, haben wir deshalb auch auf die Ausweisung der zum Befragungszeitpunkt gültigen Werte bewusst verzichtet.

2.2.2.4 Häufigkeit von unangemessenen Unterkunfts- und Heizkosten und Reaktionsweisen der Kommunen

Es liegt auf der Hand, dass die Höhe des Anteils von Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach SGB II und SGB XII, deren Unterkunftskosten die kommunalen Obergrenzen überschreiten, ganz erheblich davon abhängt, wie diese Obergrenzen im Detail gestaltet sind. Wie wir gesehen haben, haben sich einige Kommunen – aber keineswegs alle – dafür entschieden, insbesondere bei Leistungsberechtigten aus ehemaligen Arbeitslosenhilfehaushalten in bereits bestehenden Wohnverhältnissen auch etwas höhere Wohnkosten als angemessen zu akzeptieren als dies bei einer Neuanmietung von Wohnungen oder in der früheren Sozialhilfe der Fall war. In zwei Kommunen wurden die Mietobergrenzen zeitgleich mit dem Inkrafttreten der Reform auch insgesamt nach oben

[64] Umgekehrt wird von einzelnen Kostenträgern beklagt, dass einzelne Vermieter die Betriebskostenvorauszahlungen bewusst niedrig ansetzen, um dann bei der monatlichen Brutto-Kaltmiete noch innerhalb der von den Kommunen vorgegebenen Obergrenzen zu bleiben. Spätestens bei der jährlichen Betriebskostenabrechnung werden dann aber erhebliche Nachzahlungen fällig. In einigen Kommunen wird deshalb auch dazu aufgefordert, bei der Prüfung der Angemessenheit von Unterkunftskosten unrealistisch niedrige Betriebskostenangaben durch eigene Schätzwerte zu korrigieren.

angepasst. Und zudem ist mit dem Hinweis an die Bedarfsgemeinschaften auf unangemessene Kosten von Unterkunft und Heizung und mit der Aufforderung, diese binnen einer vorgegebenen Frist zu senken, in vielen Kommunen relativ lange nach Inkrafttreten der Reform gewartet worden, sodass der schon aus der Literatur vorgetragene Befund bestätigt werden kann, dass die Praxis der Kommunen in dieser Frage höchst unterschiedlich ist und dass das ganze Ausmaß von Bedarfsgemeinschaften mit unangemessenen Mietkosten und die daraus folgenden Aktivitäten der betroffenen Haushalte im Befragungszeitraum nur sehr schwer zu erfassen und zum Teil auch noch nicht absehbar waren.

Hinzu kommt das Problem, dass die Kommunen – obwohl Träger der Kosten von Unterkunft und Heizung im Rahmen des SGB II – keinen Zugang auf entsprechend differenziertes Datenmaterial aus dem Softwaresystem A2LL der ARGEn haben und daher zur Erfassung des Ausmaßes „unangemessener" Wohnverhältnisse Sondererhebungen notwendig waren oder auf grobe Einschätzungen der Fachleute vor Ort zurückgegriffen werden musste.[65]

Nur in zwei der vier Landkreise und einer der vier kreisfreien Städte wurden unmittelbar nach Inkrafttreten der neuen gesetzlichen Regelung auch die Aufforderungen zur Senkung der Mietkosten mit entsprechender Fristsetzung verschickt, wobei die kreisfreie Stadt ob der Fülle der versandten Schreiben weitere Maßnahmen auf einen Zeitpunkt verschoben hat, bei dem auf Grundlage eingehender Analysen neu über die Mietobergrenzen verhandelt werden sollte. Der Beginn des Versands verzögerte sich in den übrigen Kommunen auf unterschiedliche Zeitpunkte im Frühjahr, Sommer oder Herbst 2005. In zwei Kommunen standen zum Untersuchungszeitpunkt entsprechende Aufforderungen mit Fristsetzung erst noch bevor. In einer der Kommunen wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Haushalte mit den jeweils höchsten Überschreitungsanteilen angeschrieben, also zunächst die mit einer Überschreitung von 50 %, zu einem späteren Zeitpunkt diejenigen mit einer Überschreitung von 40 %, dann von 30 % etc.

Die Mehrheit der Kommunen hat ihre Aufforderung zur Kostensenkung – soweit sie überhaupt schon versandt wurde – zunächst auf drei Monate befristet und eine Verlängerung der Frist auf sechs Monate vorgesehen, wenn den betroffenen Bedarfsgemeinschaften innerhalb der ersten drei Monate die Kostensenkung nicht gelungen ist. Es gibt aber auch Kommunen, die von vornherein eine Frist von sechs Monaten gesetzt haben. Einige Kommunen sehen in ihren Richtlinien durchaus auch die Möglichkeit einer Überschreitung der sechsmonatigen Frist zur Kostensenkung in besonderen Ausnahmefällen vor, andere erwähnen diese Möglichkeit nicht einmal: „*Es wird eine Frist von drei Monaten gesetzt, um die Bemühungen über die Wohnungssuche nachzuweisen. Nach einer weiteren Frist von drei Monaten sind nur noch die angemessenen Unterkunftskosten anzuerkennen*", heißt es in einer der städtischen Richtlinien, und in einem Landkreis wurde in der Befragung mitgeteilt, nach Ablauf der sechs Monate gäbe es „*kein Erbarmen mehr.*"

Nur aus einem der Fallstudienorte liegt eine relativ umfangreiche Stichprobenauszählung für mehrere tausend Bedarfsgemeinschaften vor, mit der die Unterkunftskosten für jede zehnte Bedarfsgemeinschaft ausgewertet wurden, die bis Juli/August des Jahres 2005 im Bezug von Leistungen nach SGB II und SGB XII gestanden hatte. Im Ergebnis lagen hier 39,7 % der Stichprobe über den Angemessenheitsgrenzen. Bei mehr als der Hälfte (56,8 %) der „Überschreiter" lag die tatsächliche Miete um mehr als 10 % über der als angemessen anerkannten Miete (ein Wert, der als „Bagatellgrenze" für Überschreitungen festgelegt wurde). Nach Berücksichtigung von Sonderregelungen für Härtefälle und Anerkennungen von Überschreitungen im Einzelfall verblieben immer noch 16 % der Bedarfs-

[65] Die Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Heinold im schleswig-holsteinischen Landtag zu „Umzüge(n) im Zusammenhang mit Hartz IV" (Drucksache 16/608 vom 28.2.2006) verweist ebenfalls auf diese höchst unzureichende Datenlage und gibt daher auch keinerlei konkrete Informationen über bereits stattgefundene oder noch zu erwartende Wohnungswechsel.

gemeinschaften im Leistungsbezug, deren Mietkosten als überhöht angesehen und nicht akzeptiert wurden.

Aus einigen weiteren Kommunen liegen Angaben zum Ausmaß von Wohnverhältnissen mit „unangemessenen“ Mietkosten vor, die weitgehend auf Schätzungen oder kleineren Einzelstichproben beruhen. Genannt werden Angaben von 30 - 40 % (aufgrund einer Aktenstichprobe, allerdings mit einem erheblichen Anteil von geringfügigen Überschreitungen bis zu 10 %), einem Drittel (geschätzt), etwa 10 - 20 % (geschätzt) und knapp 5 % (Stichprobe unter Ignorierung von Überschreitungen bis zu 10 %, die toleriert werden). Es sei an dieser Stelle daran erinnert, dass die Befragung der Kommunen für die Wohnungsbedarfsprognose 2020 einen Anteil von etwa 18 % der Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug ergeben hatte, deren Miete oberhalb der kommunalen Mietobergrenzen lag und von denen wiederum zwei Drittel zum Umzug aufgefordert werden sollten. Landesweit würden damit ca. 22.000 Bedarfsgemeinschaften in Schleswig-Holstein die Mietobergrenzen der Kommunen überschreiten, von denen ca. 15.000 zur Kostensenkung aufgefordert würden (IfS 2005, S. 242/243). Validere Daten als bei der Kommunalbefragung durch das IfS konnten auch im Rahmen unserer Untersuchung nicht gewonnen werden. Die vom IfS ermittelten Werte erscheinen vor dem Hintergrund der Information aus den acht Fallstudienkommunen nicht unrealistisch. Da es sich um einen laufenden Prozess handelt, der auch nur unzureichend dokumentiert wird, müssten weitere gezielte Analysen durchgeführt werden, um das tatsächliche Ausmaß der Kostensenkungsaufforderungen und der daraus resultierenden Konsequenzen zu eruieren.

Prinzipiell haben Bedarfsgemeinschaften im Bezug von SGB-II-Leistungen, deren Wohnkosten „zu hoch“ sind, vier Reaktionsmöglichkeiten: Sie können versuchen ihre Wohnkosten zu senken, indem sie eine Senkung der Mietforderung durch die Vermieterseite erreichen oder Teile ihres Wohnraums untervermieten, oder indem sie in eine billigere und „angemessene“ Wohnung umziehen. Schließlich bleibt ihnen aber auch die Option, den übersteigenden Anteil der Wohnkosten als „Eigenanteil“ aus ihren Regelleistungen oder zusätzlichen Einkommen (befristeter Zuschlag nach Erhalt von Arbeitslosengeld, Aufwandsentschädigung bei Arbeitsgelegenheiten, Selbstbehalt bei eigenem Einkommen, Erziehungsgeld etc.) zu übernehmen.

Die prinzipiell ebenfalls vorhandene fünfte Möglichkeit, nämlich der Nachweis, dass zum „angemessenen“ Mietpreis kein Wohnraum verfügbar ist und die Kommune daher auch nach Ablauf der vorgegebenen Fristen die tatsächlichen Kosten übernehmen muss, ist für die Betroffenen mit hoher Rechtsunsicherheit verbunden, weil nur wenige Kommunen klare Vorgaben dafür machen, wie denn eine aktive und erfolglose Wohnungssuche zu belegen ist. Entsprechende Nachfragen in den Gruppendiskussionen wurden oftmals mit dem Hinweis beantwortet, das „*merke man schon, ob jemand intensiv sucht oder nicht.*“ Die uns vorliegenden schriftlichen Anweisungen enthalten in zwei Fällen die Auflage, „*mindestens zehn Wohnungsbewerbungen monatlich*“ bzw. „*wöchentlich mindestens drei anerkennungsfähige Dokumentationen“* vorzulegen. Als Nachweise werden in diesen Fällen Zeitungs- und Internetanzeigen, Kopien von Bewerbungsschreiben, Bescheinigungen von Wohnungsanbietern sowie relativ detaillierte Gesprächsnotizen über Telefonate, die zur Wohnungssuche geführt wurden, verlangt.

Untervermietung ist nur in relativ wenigen Fällen eine Option, weil sie voraussetzt, dass ausreichend eigener Wohnraum zur Untervermietung verfügbar ist.

Eine Senkung der Mietkosten durch die Vermieterseite ist aus kommunaler Sicht die am stärksten favorisierte Lösung des Problems. Die Vermieterseite lehnt dies mit Blick auf die ohnehin teilweise als unwirtschaftlich angesehenen Mietobergrenzen ausdrücklich ab. Unter Hinweis auf Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen würde so auch eine kaum zu begründende Ungleichbehandlung bei den Miethöhen die Folge sein. In unseren Fallstudien konnte auf konkrete Nachfrage aber nur von wenigen Fällen berichtet werden, in denen Vermieter zu einer solchen Mietkostenabsenkung bereit waren. Es handelte sich dabei überwiegend um private Einzelvermieter und nicht um größere Wohnungsunternehmen. Über den baulichen Standard dieser Wohnungen konnte nichts in Erfahrung ge-

bracht werden. Aus der Wohnungswirtschaft wurde dagegen durchaus berichtet, dass sich verschiedentlich Unternehmen insbesondere bei Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus mit größeren Wohnflächen gezwungen sehen, Kostennachlässe zu gewähren, weil die kommunalen Angemessenheitsgrenzen die Kosten bzw. Bewilligungsmieten nicht abbilden und andernfalls Leerstände entstehen würden.[66] Hingewiesen wird in diesem Zusammenhang auch auf die erhebliche Marktmacht, die die kommunalen Kostenträger in der Regel über die lokale ARGE aufgrund der hohen Zahl der Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach SGB II auf dem Mietwohnungsmarkt ausüben. Nach Daten der Wohnungswirtschaft betraf im April 2006 die Wohnungsnachfrage von SGB-II-Bedarfsgemeinschaften in den kreisfreien Städten zwischen 17 und 23 % und landesweit rd. 23 % des Wohnungsbestandes, der für diesen Personenkreis in der Regel infrage kommt.[67] Damit würden die ARGEn zu ausgesprochen einflussreichen Akteuren am Wohnungsmarkt, trügen damit aber auch die Verantwortung zum Erhalt einer ausgewogenen Bevölkerungsstruktur („Durchmischung") in den Quartieren. Aus Sicht der Wohnungswirtschaft verstärkt der ökonomische Druck mit zu niedrigen Mietobergrenzen eher die Tendenz, bedürftige langzeitarbeitslose Haushalte in einzelnen (unsanierten) Gebäudebeständen zu konzentrieren und auf ökologisch und ökonomisch sinnvolle Bestandsmaßnahmen (Modernisierung, Wärmedämmung etc.) zu verzichten.[68]

Die Übernahme eines „Eigenanteils" durch die Betroffenen ist vermutlich die häufigste Lösung des Problems übersteigender Unterkunftskosten. Oft führt dies aber auch nur zu einer zeitlichen Verlagerung des Problems und zu erheblichen Risiken: wenn zusätzliche Einkommensbestandteile wegfallen oder gar nicht verfügbar sind, wird damit das verfügbare Einkommen unter das offiziell anerkannte Existenzminimum abgesenkt, es ergibt sich ein erhöhtes Mietschuldenrisiko und eine Mietschuldenübernahme scheidet in solchen Fällen regelmäßig aus, weil die Wohnung ja „zu teuer" ist und der Wohnungserhalt deshalb in der Regel abgelehnt wird. Dies wurde in unseren Befragungen durchgängig bestätigt: übersteigt die Miete die Angemessenheitsgrenzen, ist eine Mietschuldenübernahme in der Praxis grundsätzlich ausgeschlossen. In einer der kommunalen Verwaltungsanweisungen wird in diesen Fällen der Verbleib in der zu teuren Wohnung so interpretiert, dass damit Mietschulden „*billigend in Kauf genommen*" würden und das Personal dazu aufgefordert, die Leistungsberechtigten „*rechtzeitig eindringlich auf diese Konsequenzen hinzuweisen*".

2.2.2.5 Einschätzungen zur zukünftigen Entwicklung am Wohnungsmarkt

Die Einschätzungen der befragten Fachleute in Bezug auf die künftige Entwicklung am Wohnungsmarkt stimmen weitgehend überein: ein erhöhter Nachfragedruck in Bezug auf das als angemessen anerkannte Segment von Kleinwohnungen, insbesondere für Einpersonenhaushalte, ist fast überall bereits erkennbar und wird weiter anhalten.

Tendenzen zur verstärkten Konzentration von Haushalten im Bezug von Mindestsicherungsleistungen sind auch in den meisten Kommunen bereits wahrnehmbar,[69] werden in

---

[66] Hier gibt es aber erhebliche lokale und unternehmensspezifische Unterschiede, und zum Teil wird die Bereitschaft zur Absenkung auch vom konkreten Einzelfall (Mieterhaushalt) abhängig gemacht.

[67] Zugrunde gelegt wurde hier der Gesamtbestand an Wohnungen in Mehrfamilienhäusern plus eines 15%-igen Zuschlags für Wohnungseigentum.

[68] Freie Träger berichten dagegen insbesondere aus Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt, dass Vermieter zunehmend generelle Zurückhaltung bei der Vermietung an Bedarfsgemeinschaften im Leistungsbezug üben, um vermutete ökonomische Risiken, beispielsweise bei Nachzahlungen von Betriebs- und Heizkosten, aber auch bei Mietschulden infolge von Sanktionen zu minimieren.

[69] Aus einer der kreisfreien Städte liegen Angaben aus der Wohnungswirtschaft über die Konzentration von Haushalten im Bezug von Leistungen nach SGB II in bestimmten Stadtgebieten vor: Danach liegt der Anteil in insgesamt vier Stadtteilen bei 18 - 21 %, in einem Stadtteil bei 31 % und in einem weiteren Stadtteil bei 40 %. Stadtweit liegt die Wohnungsnachfrage von Bedarfsgemeinschaften in dieser Stadt bei ca. 15 %. Werden aber nur die Wohnungen in Mehrfamilienhäusern herangezogen und

ihrem realen Ausmaß aber erst längerfristig voll wirksam werden. Bei der Einschätzung der längerfristigen Auswirkungen der Reformen auf dem Wohnungsmarkt ist nicht zu vernachlässigen, dass die Konzentration von Haushalten im Leistungsbezug in bestimmten Quartieren nicht alleine durch aktive administrative Maßnahmen, wie die Aufforderung zur Kostensenkung und schließlich die Kürzung der Mietzahlung auf den „angemessenen" Anteil ausgelöst wird, sondern dass auch im Rahmen der regulären Fluktuation von Hilfeberechtigten durch die vorhandenen Mietobergrenzen erhebliche Segregationseffekte bewirkt werden, ohne dass hierzu weitere Maßnahmen der Administration ergriffen werden müssten. Gerade bei Neuanmietung ist die – in Bestandsfällen oftmals noch vorhandene - Flexibilität der kommunalen Kostenträger bei der Kostenübernahme (Anerkennung höherer Kosten bei Härtefällen, Anwendung von Bagatellgrenzen etc.), wie oben ausgeführt, eher gering.

Die absehbare Entwicklung steht in deutlichem Widerspruch zu den allerorten verbreiteten Zielsetzungen ausgewogener Bevölkerungsstrukturen und den Bemühungen um Quartiersentwicklung und oftmals kostenaufwändigen Maßnahmen im Rahmen von Programmen wie „*Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt*" und entsprechende Landesprogramme. Der Bedarf für solche Programme dürfte perspektivisch eher zunehmen, die Chancen zur Reduzierung der Konzentration bestimmter Bevölkerungsgruppen in bestimmten Beständen dürften sich durch die Hartz-Reformen eher deutlich verringert haben. Aus der Wohnungswirtschaft wird zudem beklagt, dass bei einer restriktiven Gestaltung der Mietobergrenzen und verstärktem Druck zu einer Absenkung der Nettomieten auch die verfügbaren Eigenmittel zur Finanzierung von Quartiersmanagement und sozialem Wohnungsmanagement in Gebieten mit verdichteten Problemlagen, in denen immer größere Anteile der Bevölkerung auf Transferzahlungen angewiesen sind, reduziert würden. Die Unternehmen wären in solchen Fällen dazu gezwungen, Quersubventionierungen aus Quartieren mit besserer Ertragslage von Haushalten mit eigenem Einkommen vorzunehmen – soweit ihnen das überhaupt möglich wäre.

Gegenmaßnahmen gegen den absehbaren Segregationstrend sind in der Mehrheit der Kommunen bislang nicht ergriffen worden. In einzelnen Städten gab es jedoch gezielte Gespräche mit Wohnungsunternehmen zur Verbesserung der Wohnungsversorgung von „*Problemgruppen*", und in einer Stadt wurden auch vertragliche Vereinbarungen mit einzelnen Untenehmen getroffen, in denen Freistellungen einzelner Gebiete von der Wohnungsbindung ermöglicht und im Gegenzug Belegungsrechte im übrigen Bestand für besonders dringlich Wohnungssuchende eingeräumt wurden. Einige der einbezogenen Städte verfügten auch über ein kommunales Wohnraumversorgungskonzept oder hatten gerade ein solches Konzept in Auftrag gegeben. Dabei konnte ohnehin nur in den aktuellsten Konzepten bereits auf die Entwicklungen im Kontext von „Hartz IV" eingegangen werden. In einem der vorliegenden Konzepte werden die Auswirkungen auf den Bedarf explizit eher gering eingeschätzt, es wird aber dennoch auf ein erhebliches Angebotsdefizit im Bereich kleinerer preisgünstiger Wohnungen hingewiesen. Am ausführlichsten auf die Wohnungsnotfallproblematik und die Notwendigkeiten der Versorgung von Wohnungsnotfällen geht das Wohnraumversorgungskonzept der Stadt Lübeck ein, das allerdings bereits im Jahr 2004 erstellt wurde und daher die realen Auswirkungen der erst am 1.1.2005 in Kraft getretenen Sozialreformen noch nicht berücksichtigen konnte.

In eher geringem Ausmaß wird auch über Umzugsmanagement innerhalb einzelner Wohnungsunternehmen, also dem Angebot eines Umzugs in preiswerteren Wohnraum im eigenen Bestand an Bedarfsgemeinschaften mit unangemessenen Wohnkosten, berichtet.

Die Versorgung von Personen, die bereits wohnungslos sind und bei der Wohnungssuche ohnehin schon auf erhebliche Vermittlungsbarrieren stoßen (z.B. wegen Schulden aus der Vergangenheit, äußeren Auffälligkeiten, erkennbaren Bedarfs an begleitenden Hilfen oder biographischer Merkmale – wie z.B. Aufenthalt in Institutionen), wird durch die verschärfte

---

geschätzte 15 % des übrigen Bestandes, steigt der Anteil der „SGB-II-Nachfrage" in diesen Beständen bereits auf 18 %.

Konkurrenz um bestimmte Segmente des Wohnungsmarktes – wie bereits angemerkt – eher noch verschärft.

2.3 Veränderungen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit

2.3.1 Gesetzliche Veränderungen

Es ist hinlänglich bekannt, dass die bis Ende 2005 geltenden Ansprüche auf Arbeitslosenhilfe durch „Hartz IV" für eine Mehrheit der Betroffenen erheblich abgesenkt wurden und für einen Teil der bislang Berechtigten (aufgrund des verschärften Bedürftigkeitsvorbehalts) völlig entfallen sind. Insgesamt war die Reform für eine Mehrzahl der bislang Arbeitslosenhilfeberechtigten mit finanziellen Einbußen verbunden, auch wenn die Übergänge vom Bezug von Arbeitslosengeld als einkommensbezogene Leistung der Sozialversicherung zum Arbeitslosengeld II als bedarfsabhängige Fürsorgeleistung durch einen befristeten und degressiv gestalteten Zuschlag abgefedert werden.

Sowohl im SGB XII als auch im SGB II wurden die Geldleistungen weitgehend pauschaliert und nur wenige einmalige Leistungen werden bei Bedarf zusätzlich gewährt.[70] Wie auch bei den Wohn- und Heizkosten ist die Möglichkeit einer Pauschalierung für diese verbliebenen Leistungen vorgesehen. Einmalige Leistungen für darüber hinaus erforderliche größere Anschaffungen und besondere Ereignisse (Ersatzkühlschrank, Waschmaschine, Familienfeste, Weihnachtsbeihilfe etc.) werden nicht mehr übernommen. Für den Fall eines außergewöhnlichen und *„unabweisbaren Bedarfs"* verbleibt nur noch die Möglichkeit eines ergänzenden „Darlehens" (§ 37 SGB XII und § 23 SGB II, es kann sich bei den als Darlehen gewährten Leistungen sowohl um Geld als auch um Sachleistungen handeln), das dann von der Regelleistung wieder in Raten zurückgezahlt werden muss. Im SGB II ist die Höhe der Rückzahlung durch monatliche Aufrechnung mit der Regelleistung für die erwerbsfähigen hilfebedürftigen Personen und die mit ihnen in Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen auf höchstens 10 % begrenzt, im SGB XII auf höchstens 5 %.

Das bedeutet, dass Bedarfsgemeinschaften mit vorherigem Sozialhilfebezug zwar bei Inkrafttreten der Reform sogar häufig über etwas mehr Geld unmittelbar verfügen konnten, dass gleichzeitig von ihnen aber erhebliche Ansparleistungen verlangt werden. Wird für notwendige Neuanschaffungen nicht entsprechend Geld angespart, geht der gewonnene Dispositionsspielraum dann relativ schnell durch die Gewährung und den anschließenden Abzug von Darlehen von der Regelleistung wieder verloren.

Für die Sicherung der Nachhaltigkeit präventiver Arbeit wurde es von Fachleuten bereits vor Inkrafttreten der Reform als positiv eingeschätzt, dass nach § 22 Absatz 4 SGB II die Unterkunfts- und Heizungskosten direkt an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte gezahlt werden sollen, *„wenn die zweckentsprechende Verwendung durch den Hilfebedürftigen nicht sichergestellt ist."* Vor Inkrafttreten gab es vielerorts Schwierigkeiten mit den lokalen Arbeitsämtern bei der Durchsetzung von Abtretungserklärungen beim Bezug von Arbeitslosenhilfe.

Weiter unten wird noch näher auf die Sanktionsmöglichkeiten im Rahmen des SGB II eingegangen, die im Wiederholungsfall auch die Leistungen für Unterkunft und Heizung betreffen können und bei denen auch sonst die Gefahr besteht, dass die sanktionierten Haushalte in Mietschulden geraten.

Weiter oben sind wir bereits auf die gesetzlichen Regelungen der Mietschuldenübernahme eingegangen. Wie dargestellt, war eine Mietschuldenübernahme im Rahmen des § 22 Abs. 5 SGB II bis zum 1.4.2006 als ermessensabhängige Kann-Leistung und grundsätzlich als Darlehen auf Fälle begrenzt, bei denen durch den drohenden Wohnungsverlust

[70] Für Wohnungslose ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Erstausstattung für Bekleidung und Wohnung von Bedeutung.

die Aufnahme einer konkret in Aussicht stehenden Beschäftigung verhindert würde. War diese – in der Praxis ausgesprochen seltene – Konstellation nicht gegeben, so konnten auch für erwerbsfähige Hilfebedürftige im laufenden Bezug von Leistungen nach SGB II Mietschulden nach § 34 SGB XII übernommen werden. Die Norm im SGB XII entspricht relativ weitgehend dem ehemaligen § 15a BSHG, ist für Fälle von drohender Wohnungslosigkeit als Soll-Norm ausgestaltet und sieht auch die Möglichkeit der Gewährung von Beihilfen vor.

Seit dem 1.4.2006 ist hier eine gesetzliche Neuregelung erfolgt, deren Auswirkungen im Rahmen der ersten Welle unseres Untersuchungsvorhabens nicht mehr erfasst werden konnten.[71]

2.3.2 Die Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein

2.3.2.1 Direktüberweisungen

Allgemein wurde in den Fallstudienorten die Möglichkeit der Direktüberweisung auch für Haushalte, die zuvor im Bezug von Arbeitslosenhilfe waren, positiv eingeschätzt. Zwar war die Anerkennung einer Abtretungserklärung durch die Arbeitsämter in einzelnen Orten auch vor der Reform bereits relativ problemlos möglich, aber die Einschätzungen, in denen die Direktüberweisungsmöglichkeit als positive Neuerung beurteilt wird, überwiegen deutlich. Insbesondere aus der Wohnungswirtschaft, aber auch von Vertreterinnen und Vertretern einzelner Fachstellen wird ein deutlich verstärkter Gebrauch des Instrumentes der Direktüberweisung gefordert. Dem wird insbesondere von den ARGEn entgegengehalten, dass das Gesetz zum einen eine ausdrückliche Einschränkung der Fälle vorsieht, bei denen Direktüberweisungen vorgenommen werden sollen bzw. dürfen. In Fällen, bei denen Mietschulden aktenkundig geworden sind (zumeist auch bei entsprechenden Hinweisen der Wohnungswirtschaft auf ausstehende Mietzahlungen), wird in aller Regel eine Direktüberweisung veranlasst, für Mietschuldenübernahmen ist dies durchweg eine wesentliche Voraussetzung.

Hingewiesen wird aber auch darauf, dass die Veranlassung sowie die Pflege von Direktüberweisungen mit nicht unerheblichem Aufwand verbunden sind. Wie mehrfach berichtet, kann eine fehlerhafte oder verzögerte Berücksichtigung von Veränderungen bei den Miet- und Betriebskostenforderungen bei Direktüberweisungen tatsächlich auch zu Wohnungsnotfällen führen, sodass die leistungsgewährende ARGE (oder im Optionskreis das

---

[71] Die Rückgriffsmöglichkeit auf den § 34 SGB XII ist seit diesem Zeitpunkt für erwerbsfähige Hilfebedürftige grundsätzlich ausgeschlossen. Zum Teil wurde der Text dieser Bestimmung des SGB XII in das SGB II übernommen, zum Teil aber auch abgewandelt. § 22 Abs. 5 wurde mit dem Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 24. März 2006 wie folgt gefasst: „(*5) Sofern Leistungen für Unterkunft und Heizung erbracht werden, können auch Schulden übernommen werden, soweit dies zur Sicherung der Unterkunft oder zur Behebung einer vergleichbaren Notlage gerechtfertigt ist. Sie sollen übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht. Vermögen nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 ist vorrangig einzusetzen. Geldleistungen sollen als Darlehen erbracht werden.*“

In einem neu eingefügten Absatz 6 des gleichen Paragraphen werden die Amtsgerichte verpflichtet, Informationen über Räumungsklagen, die auf fristlosen Kündigungen wegen Zahlungsverzugs beruhen, nun auch an die Träger der Grundsicherung zu übersenden (eine weitgehend wortgleiche Regelung im § 34 SGB XII verpflichtet die Amtsgerichte bereits zu einer entsprechenden Information der Träger der Sozialhilfe).

Die neue Regelung führt explizit zum Ausschluss von Mietschuldnerhaushalten, die nicht im laufenden Bezug von Leistungen des SGB II stehen. Sie können künftig – trotz vorgebrachter Bedenken von zahlreichen Fachleuten im Gesetzgebungsverfahren – nicht einmal auf Darlehensbasis Mietschuldenübernahmen erhalten. Für diejenigen, die laufende Leistungen für Unterkunft und Heizung erhalten, wird die Gewährung von Beihilfen im Rahmen des SGB II auf absolute Ausnahmefälle beschränkt. Inwiefern eine integrierte Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik durch die Zuständigkeit mehrerer Stellen (nach SGB II und SGB XII) und die nun mögliche Verlagerung der Präventionsarbeit in die ARGEn erschwert wird, muss die Praxis zeigen.

Sozialzentrum) in diesen Fällen eine gesteigerte Verantwortung trifft, der die Administration in der Vergangenheit nicht immer in vollem Umfang gerecht wurde. Auch die bekannten Tücken des Softwaresystems führen hier zu Erschwernissen, die leicht zu Lasten der Bedarfsgemeinschaften gehen können. Aus der Wohnungswirtschaft wird aus einzelnen Orten beklagt, dass es oftmals extrem aufwändig und langwierig ist, Mängel bei Direktüberweisungen zu beheben („*das geht bei jeder Bank schneller!*"), dass die Überweisung von Deponaten und ausständigen Mieten oftmals zu lange dauert und dass die Überweisung von Teilbeträgen der Miete, wenn mehrere Bedarfsgemeinschaften in einer Wohnung wohnen, einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für das Unternehmen bedeutet.

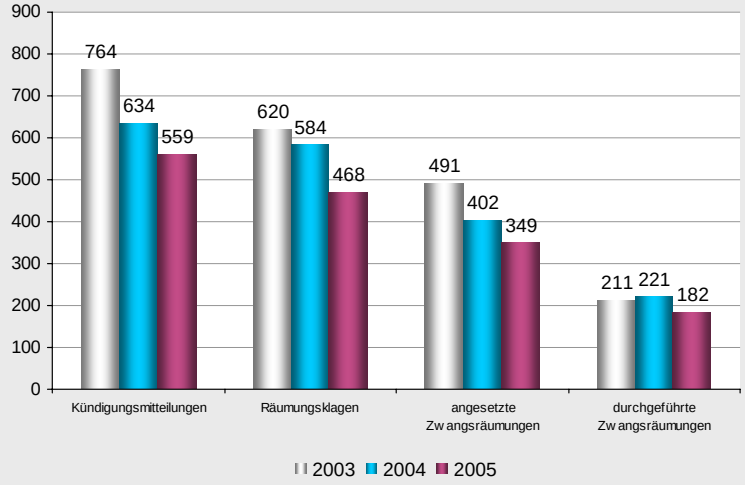
Zur Häufigkeit von Direktüberweisungen konnten die wenigsten Befragten konkrete Angaben machen. Dort, wo Schätzwerte benannt wurden, variieren diese zwischen „*30 - 40 % aller Fälle*" und „*etwa 10 %*".

Relativ unübersichtlich ist die Praxis bei Direktüberweisungen von Leistungen für Strom. Auch diese sind prinzipiell möglich, werden aber in höchst unterschiedlichem Ausmaß praktiziert. Beklagt wird aber fast durchweg die stark gestiegene Problematik von Verschuldung im Bereich der Energiekosten und insbesondere bei Strom. Hier wirken verschiedene Faktoren. Zum einen die deutlich gestiegenen Kosten in diesem Bereich, die Leistungsbezieherhaushalte insbesondere bei hohen Nachforderungen in der Jahresabrechnung vor erhebliche Probleme stellen. Zum anderen sind insbesondere viele Stromversorger deutlich rigider im Umgang mit Stromschuldnerhaushalten geworden, akzeptieren keine Ratenzahlungen mehr und greifen deutlich häufiger zum Instrument der Liefersperre, d.h. der Strom wird abgeschaltet. Einige Unternehmen verlangen auch vor einer Wiederaufnahme nicht nur die komplette Begleichung der aufgelaufenen Stromschulden, sondern Vorauszahlungen bzw. die Hinterlegung von Kautionen. Die entsprechenden Probleme nahmen in der Darstellung der Schuldenproblematik bei unseren Fallstudien wiederholt relativ breiten Raum ein, auch wenn zu konstatieren ist, dass hier kein unmittelbarer Zusammenhang mit der neuen Gesetzgebung besteht, wohl aber die Präventionsstellen in erhöhtem Umfang mit der Problematik befasst sind und auch die gestiegenen Kosten zumindest im Bereich der Energiekosten und bei der Darlehensvergabe zur Regulierung von Schulden (§ 34 SGB XII) oder Abdeckung unabweisbarer Bedarfe (§ 23 SGB II) sich in den kommunalen Ausgaben für „Hartz IV" niederschlagen.

2.3.2.2 Zur Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in den Fallstudienorten

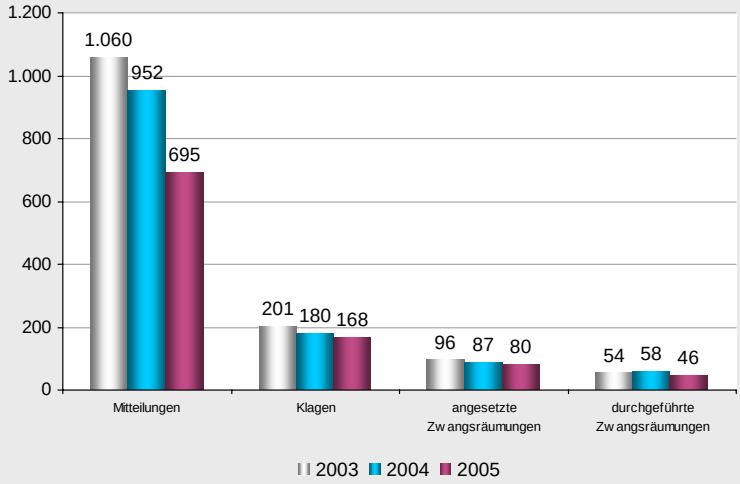
Im Folgenden wird die Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik in ausgewählten Städten dokumentiert. Dabei wird deutlich, dass in den meisten Kommunen für das Jahr 2005 (noch) keine quantitative Ausweitung festzustellen war. Mit Ausnahme der Zunahme von Präventionsfällen im Sozialzentrum in Husum und des leichten Anstiegs der angesetzten Zwangsräumungstermine in Neumünster ist für alle anderen Daten, seien es gemeldete Mietschuldenfälle, Kündigungen, Räumungsklagen oder Zwangsräumungstermine, und auch für die durchgeführten Zwangsräumungen im Jahr 2005 eine Abnahme gegenüber 2004 und zuerst auch gegenüber dem Jahr 2003 zu verzeichnen.

Entwicklung der Kündigungsmitteilungen, Klagen und Räumungen in Kiel 2003 - 2005



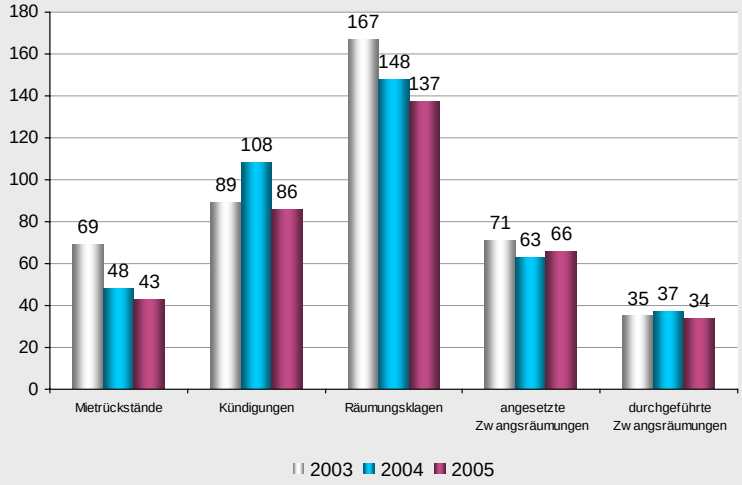
Quelle: Amt für Wohnen und Grundsicherung, Kiel

Mitteilungen über Mietrückstände, Räumungsklagen, angesetzte und durchgeführte Zwangsräumungen in Flensburg 2003 - 2005



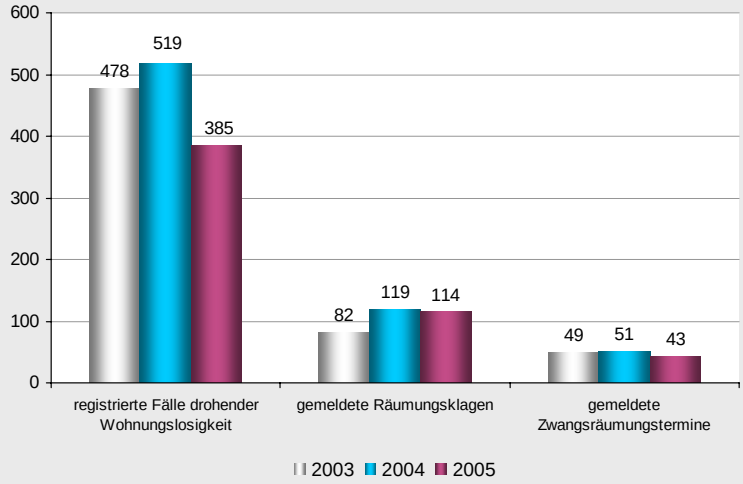
Quelle: Stadt Flensburg, Fachstelle für Wohnhilfen

Kündigungs-/Räumungsverfahren in Neumünster 2003 - 2005

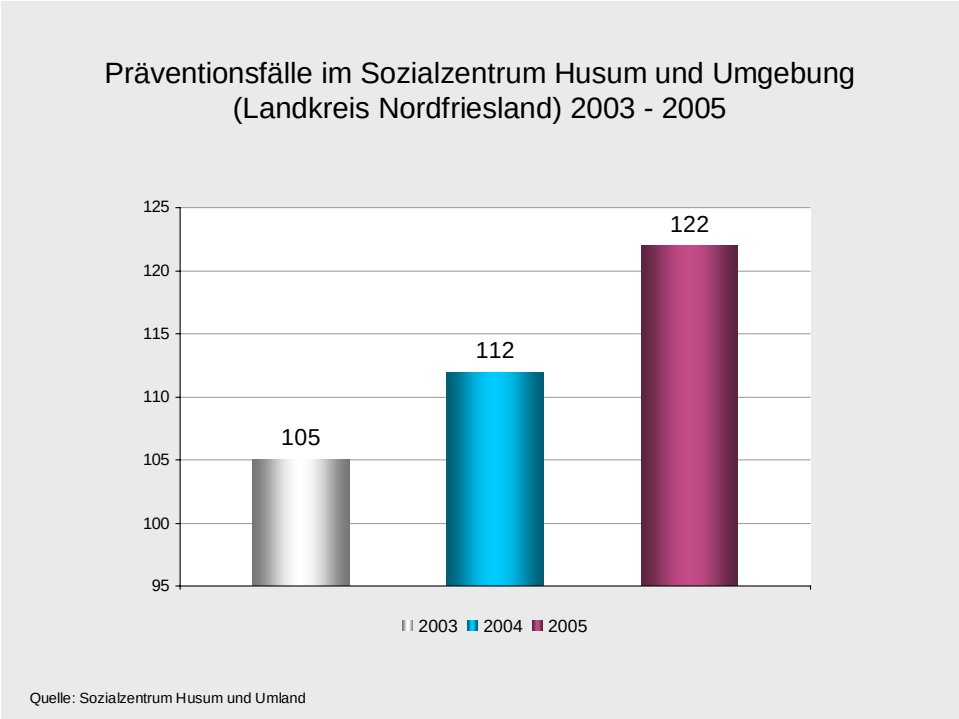


Quelle: Diakonisches Werk – ZBS Neumünster, Statistischer Entwicklungsbericht 1995 - 2005

Wohnungsnotfälle in Elmshorn 2003 - 2005



Quelle: Stadt Elmshorn, Wohnhilfen



Quelle: Sozialzentrum Husum und Umland

2.3.2.3 Einschätzungen zur künftigen Entwicklung

Die meisten befragten Fachleute leiten aus dem im Jahr 2005 überwiegend festzustellenden Rückgang der Wohnungsnotfallproblematik gegenüber den Vorjahren aber keine Anzeichen für eine Entwarnung ab. Es wird vielmehr immer wieder darauf verwiesen, dass ein erheblicher Teil der Risiken, die sich aus den gesetzlichen Neuregelungen ergeben, zum Befragungszeitpunkt noch gar nicht – oder noch nicht in vollem Umfang – zum Tragen kamen. So waren beispielsweise die Kostensenkungsaufforderungen – wie bereits ausgeführt – oftmals erst zu einem relativ späten Zeitpunkt versandt worden, sodass eine Reduzierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung auf die als angemessen anerkannten Höchstgrenzen erst noch ausstand. Die weitgehende Akzeptanz auch relativ hoher Mietkosten in der ersten Phase nach Inkrafttreten der Reform und die praktizierten Direktüberweisungen werden auch als mögliche Gründe für den Rückgang der Wohnungsnotfälle angeführt. Es ist jedoch in den meisten Kommunen davon auszugehen, dass die Situation im Jahr 2006 deutlich anders aussieht. Allgemein wurde es als eine riskante, aber eher häufig zu erwartende Strategie der betroffenen Haushalte angesehen, dass sie im Vertrauen darauf, einen „Eigenanteil“ übernehmen zu können, in teurerem Wohnraum verbleiben würden – mit den beschriebenen Folgen und verringerten Interventionsmöglichkeit bei der Entstehung von Mietschulden. Wiederholt wurde auch auf Bedarfsgemeinschaften im Besitz von Eigenheimen verwiesen, bei denen absehbar sei, dass sie aufgrund zu hoher Wohnkosten und fälliger Reparaturen und Instandsetzungen in starke finanzielle Schwierigkeiten geraten würden.

Auch die im Gesetz vorgesehenen Sanktionen kamen im Erhebungszeitraum in den meisten Fallstudienorten aus verschiedenen Gründen noch nicht in vollem Umfang zum Tragen. Hier wird jedoch ein relativ hohes Risiko auch für die Entstehung von Wohnungsnotfällen vermutet.

Bei der allgemeinen Einkommensreduzierung, die viele Bedarfsgemeinschaften betrifft, welche zuvor höhere Einkommen aus Arbeitslosenhilfe und anderen Einkommensbestandteilen erhielten, sind ebenfalls manifeste Auswirkungen auf die Wohnungsnotfallproblematik erst mit einiger Zeitverzögerung zu erwarten gewesen, allerdings sehen auch die meisten befragten Fachleute hier ein deutlich gestiegenes Risikopotenzial.

Schließlich wurde darauf hingewiesen, dass die Zahl von Haushalten mit prekären Einkommensverhältnissen, aber ohne laufenden Bezug von Leistungen nach SGB II und SGB XII ansteigt. Durch die politisch gewollte Förderung des Niedrigeinkommensbereichs und der Gründung selbstständiger Existenzen, beispielsweise als „*Ich-AGs*“, wächst hier das Potenzial von Haushalten, deren Wohnverhältnisse aufgrund schwankender und unsicherer Einkommen stark von Mietschulden bedroht sind und bei denen oftmals auch eine Wohnungssicherung wegen der unsicheren Zukunftsprognosen erschwert ist. Mit der ab 1.4.2006 gültigen Gesetzgebung und dem Ausschluss solcher und anderer Haushalte, die nicht im laufenden Bezug von Leistungen für Unterkunft und Heizung stehen, von Mietschuldenübernahmen wird sich diese Problematik eher noch verschärfen.[72]

2.3.2.4 Zur Organisation und Praxis von präventiven Hilfen unter der neuen Gesetzgebung

Wie weiter oben ausgeführt, war in den Fallstudienorten mit einer ARGE die Präventionsarbeit jeweils außerhalb davon im ausschließlich kommunalen Zuständigkeitsbereich angesiedelt oder aber zu einem erheblichen Teil an freie Träger übertragen, aber nur in zwei Fällen war bewusst von einer Übertragung der Zuständigkeit für Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II an die ARGE abgesehen worden bzw. eine faktische Rückübertragung erfolgt. In einer der kreisangehörigen Städte (Heide) war die für die Bearbeitung der Mietschuldenproblematik zuständige Mitarbeiterin des dortigen Kommunal-Diakonischen Wohnungsverbandes mit unterschiedlichen Anteilen ihrer Stelle sowohl von Kommune und Landkreis direkt als auch über die ARGE finanziert und konnte somit trotz der Übertragung der gesetzlichen Kompetenzen nach SGB II auf die ARGE sowohl über Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II als auch nach § 34 SGB XII entscheiden. Darüber hinaus konnte sie auch über die Gewährung von Mietkautionen und Wohnungsbeschaffungskosten entscheiden, was in anderen Präventionsstellen oftmals nicht möglich war und dort als Manko gesehen wurde, wenn eine schnelle Anmietung von Alternativwohnraum als einzige geeignete Maßnahme zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit anstand. In dem Optionskreis konnten die Sozialzentren ebenfalls über die unterschiedlichen Kompetenzen nach SGB II und SGB XII verfügen. Allerdings gab es in Nordfriesland nur in Husum eine spezialisierte Präventionsstelle und im übrigen Kreisgebiet übernahm ein freier Träger die aufsuchende Arbeit auf Anforderung, ansonsten gab es dort keine spezialisierte Zuständigkeit für Wohnungsnotfälle.

In der Praxis gestaltete sich zumindest in unseren Fallstudienorten die vorrangige Gültigkeit des § 22 Abs. 5 SGB II – alte Fassung – für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Mietschulden relativ unproblematisch. Da die für die Gewährung von Kann-Leistungen nach SGB II vorgegebene Konstellation (drohender Wohnungsverlust bei gleichzeitig davon bedrohter Beschäftigungsannahme) höchst selten vorkam, bedurfte es nur einer kurzen Vergewisserung durch die jeweiligen Präventionsstellen, dass dies auch im jeweils konkreten Fall ausgeschlossen werden konnte, und eine Zuständigkeit nach § 34 SGB XII war geklärt, wenn denn überhaupt eine Mietschuldenübernahme infrage kam.

Die Klärung der Präventionsstellen mit der ARGE erfolgte zumeist durch telefonische Abstimmung. In einem der Kreise wurde aber auch eine schriftliche Negativbescheinigung der ARGE gefordert, die dem Vernehmen nach in der Regel relativ zeitnah (innerhalb weniger Tage) ausgestellt und an die für die Gewährung von Mietschulden nach § 34 SGB XII zuständigen Sozialämter übermittelt wurde. Rücksprachebedarf mit den ARGEn besteht im Übrigen regelmäßig auch in anderen Punkten, etwa bei der Veranlassung von

[72] Vor der ab 1.4.2006 wirksamen Reform war eine Übernahme von Mietschulden für diesen Personenkreis relativ problemlos nach § 34 SGB XII möglich. Erste Entwürfe für ein erneutes Änderungsgesetz zum SGB II und anderen Gesetzen sahen im Mai 2006 vor, dass für Personen, die zwar erwerbsfähig, aber nicht hilfebedürftig nach SGB II sind, wieder die Möglichkeit von Mietschuldenübernahmen nach § 34 SGB XII eröffnet werden sollte.

Direktüberweisungen wegen der durch die Mietschulden dokumentierten ungesicherten Mietzahlungen, aber auch bei der Abklärung der finanziellen Gesamtsituation etc.

Die Sicherung von Wohnverhältnissen bei vorübergehender Unterbringung in Institutionen (Krankenhaus, Therapie, Strafvollzug) wird bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nach Aussagen aus den Fallstudienorten überwiegend und relativ problemlos im Rahmen von § 22 SGB II praktiziert, in der Regel bis zu einer Höchstdauer von sechs Monaten. Problematisch gestaltet sich hier jedoch die Übernahme von Stromkosten, die ja Bestandteil der Regelleistung sind. Schwieriger ist häufiger auch die Vermittlung von Alternativwohnraum bei Haushalten in bedrohten Wohnverhältnissen, deren Aufrechterhaltung keinen Sinn macht oder nicht möglich ist. Während einige Präventionsstellen hier früher selbst Kompetenzen für die Bewilligung von Mietkautionen und die Ausstellung von Mietübernahmebestätigungen innehatten, liegen diese Kompetenzen jetzt überwiegend bei den ARGEn.

Die Kooperation zwischen Präventionsstellen und der jeweiligen lokalen ARGE – soweit vorhanden – wurde unterschiedlich bewertet. Besonders problematisiert wurde der hohe Aufklärungsbedarf bei den Leistungsbescheiden, die – wie auch die ARGE-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter bestätigen – oftmals im Detail sehr schwer oder überhaupt nicht nachvollziehbar sind (häufig liegt dies wiederum an den Vorgaben und Defiziten des Computersystems). Bei ARGEn, in denen Leistungsgewährung und Fallmanagement voneinander getrennt sind oder sogar die Leistungsgewährung von einem Zentralteam bearbeitet wird und die persönlichen Ansprechpersonen sozialräumlich im Stadtgebiet verteilt sind, wurde auf das Problem hingewiesen, dass bei Fragen zur Leistungsgewährung keine feste personelle Zuständigkeit besteht und komplizierte Zusammenhänge mit immer wieder wechselnden Personen erörtert werden müssen. Auch aus der Wohnungswirtschaft wird häufiger bemängelt, dass es oftmals extrem aufwändig ist, die geeignete Ansprechperson bei Nachfragen zu Mietproblemen herauszufinden und zu kontaktieren.

Es wurde bereits darauf verwiesen, dass nahezu überall eine deutliche Zunahme von Energieschulden verzeichnet und dass hier Handlungsbedarf gesehen wurde.[73] Weiterhin wurde kritisiert, dass spezialisierte Präventionsstellen in vielen Landkreisen nur in einzelnen kreisangehörigen Gemeinden zu finden sind, dass der Datenschutz bei der Weitergabe von Informationen (beispielsweise zur Prävention von Wohnungsverlusten) aus den ARGEn an Dritte nicht klar geregelt ist, und es wurde gefordert, dass in größerem Umfang Mietschulden als Beihilfen gewährt werden sollten, um bestimmten betroffenen Haushalten eine weitere Zuspitzung der Schuldenspirale zu ersparen. Schließlich wurde berichtet, dass bei Arbeitsaufnahme oftmals die Änderungsbescheide nicht zeitnah genug erfolgen und nur unzureichend über die finanziellen Risken (einschließlich des Mietschuldenrisikos) bei Aufnahme niedrig entlohnter Tätigkeiten und prekärer Selbstständigkeit aufgeklärt wird.

2.4 Veränderungen bei den psychosozialen Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen

2.4.1 Gesetzliche Veränderungen

Auf die wesentlichen Veränderungen in Bezug auf die gesetzlichen Regelungen zu den psychosozialen Hilfen sind wir weiter oben (unter 2.1.1) bereits eingegangen. Es hängt hier wesentlich von der organisatorischen Ausgestaltung ab, ob die Schnittstellen zwischen flankierenden Leistungen nach § 16 Abs. 2 SGB II (insbesondere Schuldnerbera-

[73] Mit der Neuformulierung von § 22 Abs. 5 ist ab dem 1.4.2006 auch die Übernahme von Energieschulden nach dieser gesetzlichen Bestimmung möglich. Dabei ist aber auch darauf zu verweisen, dass Energieschulden zwei finanzielle Zuständigkeitsbereiche betreffen können. Handelt es sich um Heizenergie, betrifft es Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II, für die die Kommunen zuständig sind. Handelt es sich um Strom, der nicht zum Heizen verwendet wird, so ist diese Haushaltsenergie eigentlich Teil der Regelleistung, für deren Finanzierung der Bund zuständig ist.

tung, Suchtberatung und psychosoziale Betreuung als ermessensabhängige Kann-Leistungen zur Arbeitsmarktintegration) und den persönlichen Hilfeleistungen des SGB XII ein Problem darstellen oder relativ unproblematisch zu lösen sind. In unserem Zusammenhang spielen im SGB XII insbesondere Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII, aber auch Schuldnerberatung gemäß § 11 SGB XII (und nach Insolvenzrecht) und Eingliederungshilfen nach §§ 53 ff. SGB XII eine Rolle als Leistungen, die gegenüber den SGB-II-Leistungen nachrangig sind, auf die aber dennoch auch erwerbsfähige Hilfebedürftige einen Rechtsanspruch haben, wenn die vorrangigen Hilfen des SGB II nicht ausreichen oder im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens nicht gewährt werden (beispielsweise, weil eine Arbeitsmarktintegration auch bei Gewährung flankierender Hilfen wenig Aussicht hat).

Werden beispielsweise Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII an erwerbsfähige Hilfebedürftige gewährt, stellt sich auch die Frage, wie das für diese Hilfeart vorgeschriebene Gesamtplanverfahren „in geeigneten Fällen“ mit der im SGB II (§ 15) vorgesehenen Eingliederungsvereinbarung abgestimmt wird und wie insgesamt das Zusammenwirken zwischen den Hilfeleistenden im Bereich der Sozialhilfe (sowie beim Allgemeinen Sozialen Dienst der Kommune) mit dem Fallmanagement oder den persönlichen Ansprechpersonen in den ARGEn gestaltet werden kann.

2.4.2 Die Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein

Zunächst ist festzuhalten, dass auch gegen Ende des Jahres 2005 und zu Beginn des Jahres 2006 die Neuordnung des Bereichs der persönlichen Hilfen vielerorts noch nicht abgeschlossen war. Das Binnenverhältnis zwischen den unterschiedlichen Gesetzesnormen war noch keineswegs durchweg geklärt und Fragen wie die nach einer genaueren inhaltlichen Ausgestaltung des Begriffs der „psychosozialen Betreuung“ konnten zumeist nicht beantwortet werden. Festzuhalten ist aber auch, dass in einigen Fallstudienkommunen mit dem Instrument der Hilfen nach §§ 67/68 SGB XII – wie zuvor schon mit den Hilfen nach § 72 BSHG – sehr zurückhaltend verfahren wurde, d.h. Hilfen zur Überwindung sozialer Schwierigkeiten werden in Schleswig-Holstein keineswegs flächendeckend gewährt oder sind zum Teil an relativ hohe und zeitaufwändige Einzelantragsverfahren gebunden.

Andererseits ergab auch die Nachfrage nach der lokalen Praxis in Bezug auf Eingliederungsvereinbarungen nach § 15 SGB II ein überraschendes und sehr uneinheitliches Bild: Während sie bei den jungen Menschen unter 25 Jahren relativ lückenlos zum Einsatz kamen,[74] wurden Eingliederungsvereinbarungen mit den übrigen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen mancherorts „nur in Ausnahmefällen“ abgeschlossen, etwa, bevor eine Sanktion ergriffen werden sollte. An einem Ort war auch von mündlichen Eingliederungsvereinbarungen die Rede, an einem anderen von „Integrationsplänen“, die gewissermaßen als Vorform der Eingliederungsvereinbarung und weniger standardisiert als diese aufgestellt wurden.[75] Es gab aber auch Kommunen, bei denen der Anteil der Klientel im Alter von 25 Jahren und darüber, mit denen eine Eingliederungsvereinbarung bereits abgeschlossen war, auf 50, 60 oder sogar als „Regelfall“, also auf nahezu 100 % eingeschätzt wurde.

In dem Kapitel über Zuständigkeitsregelung und die Organisation der Hilfen wurde bereits darüber berichtet, dass die flankierenden Hilfen nach § 16 Abs. 2 SGB II weitgehend im Rahmen bestehender (bzw. entsprechend erweiterter) kommunaler Strukturen erbracht

---

[74] Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Vorgabe eines Personalschlüssels von 1:75 für diesen Personenkreis („U25“) überall zumindest angestrebt, häufiger aber auch bereits realisiert worden war, während für die übrige Klientel deutlich ungünstigere Personalschlüssel (von 1:150 und auch noch deutlich ungünstiger) galten.

[75] Inhaltlich waren die Anforderungen an den „Integrationsplan“ aber durchaus weitreichender als an die weitgehend standardisierte Eingliederungsvereinbarung, für die das Computersystem entsprechende Vorgaben vorsieht. Im Integrationsplan wurden – vergleichbar mit einem Hilfeplan – umfassender und detaillierter Probleme, Ziele und Maßnahmen beschrieben und festgelegt.

wurden und dass es infolge der Mischfinanzierung beispielsweise von Projekten der Schuldnerberatung nach SGB II, SGB XII und häufig auch mit Mitteln des Landes für die Abwicklung von Insolvenzverfahren (in manchen Landkreisen noch ergänzt durch freiwillige Leistungen der kreisangehörigen Städte) eher selten Probleme mit der Frage gab, nach welcher Rechtnorm die Schuldnerberatung nun abzurechnen sei und ob sie unmittelbar der Erwerbsintegration diente oder nicht. In mehreren Kommunen war aber durchaus geplant, längerfristig auf eine Einzelfallfinanzierung umzustellen, oder es wurde bereits im Rahmen von Kontingenten oder Beratungsgutscheinen eine entsprechende Einzelabrechnung veranlasst, wobei aber alternative Zuordnungen innerhalb der Beratungsstelle noch möglich waren *(„dann wird eben nach § 11 SGB XII weiterberaten")*.[76] Absehbar und bei rigiderer Kontrolle der unterschiedlichen verfügbaren Budgets kann die Schnittstellenproblematik also künftig durchaus noch ausgeprägter auftreten.

Beim Zugang zu und der Kontrolle der Inanspruchnahme von flankierenden Leistungen gab es ebenfalls unterschiedliche Varianten. Während in einzelnen Orten die Mindestwartezeit für eine Erstberatung zur Schuldenregulierung zwölf Wochen und mehr betrug, wurde andernorts durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel und entsprechende vertragliche Fixierung mit den Leistungserbringern eine zeitnahe Erstberatung für erwerbsfähige Hilfebedürftige ermöglicht. Das Beispiel Kiel, wo eine Erstberatung bei Schulden- und Suchtproblemen innerhalb einer Woche festgelegt wurde, wurde bereits weiter oben ausgeführt. Zur Vergabe eines zeitnahen Informationstermins wurden auch die Träger der Schuldnerberatung in Lübeck verpflichtet. Und schließlich wurde auch im Landkreis Dithmarschen vom Kreis mit den Schuldenberatungsstellen in freier Trägerschaft vereinbart, dass Klienten im Bezug von SGB-II-Leistungen vorrangig zu beraten sind, es erfolgten aber keine weiteren Festlegungen. Dort, wo Eingliederungsvereinbarungen geschlossen wurden und eine Schuldnerberatung oder Suchtberatung für nötig befunden wurde, wurde dies zumeist auch in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten und dann über Rückmeldebögen, „Besucherkarten" und Ähnliches zumindest die Teilnahme an Beratungsterminen überprüft. Einzelne ARGEn verlangten aber auch weitergehende Hinweise auf den Hilfefortschritt und Prognosen über die voraussichtliche zeitliche Dauer bis zu einem erfolgreichen Abschluss des Beratungsprozesses, während in anderen ARGEn dazu die Klientinnen und Klienten selbst regelmäßig Auskunft geben sollten.

Verschiedentlich wurde von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den Beratungsstellen freier Träger das Problem angesprochen, dass das Freiwilligkeitsprinzip als Grundvoraussetzung einer gelingenden „Koproduktion" im Beratungsprozess durch den Sanktionsdruck der Eingliederungsvereinbarung unterlaufen wird. Gerade für die Bearbeitung einer Suchtproblematik wurde es als wenig aussichtsreich angesehen, wenn eine Suchttherapie ohne eigene Motivation der Betroffenen quasi verordnet wird und wahrgenommen werden muss, um keine Kürzung der Mindestsicherung zu erhalten. Aus der Schuldnerberatung wurde ebenfalls eine Zunahme von Klientel berichtet, die nur geringe eigene Motivation zur Schuldenregulierung zeigt. Es wurde für notwendig gehalten, auch vonseiten des Fallmanagements in den ARGEn (soweit vorhanden) mehr Motivationsarbeit zu leisten.[77]

Auch auf das Spannungsverhältnis zwischen dem für den Beratungsprozess unbedingt erforderlichen Vertrauensschutz und der Verpflichtung der Beratungsstellen zur Weitergabe von Informationen wurde verwiesen (relativ häufig wird standardmäßig vor der Inanspruchnahme der Hilfe eine Entbindung der Träger von der Schweigepflicht verlangt).

---

[76] In einer Untersuchungsstadt, in der Schuldnerberatung nach dem SGB II als Einzelleistung vergütet wird, wurde ausdrücklich festgelegt, dass für nicht von der ARGE zugewiesene erwerbsfähige Hilfebedürftige auch eine Schuldnerberatung nach § 11 SGB XII abgerechnet werden kann.

[77] Auch von freien Trägern wird ein höherer Grad von Verbindlichkeit durch die Eingliederungsvereinbarungen durchaus positiv bewertet, wenn es sich dabei um „echte" Vereinbarungen „auf Augenhöhe" handelt und Maßnahmen nicht nur standardmäßig „verordnet" werden. Bei der Bewertung der Sanktionen bei Nichteinhaltung der Eingliederungsvereinbarungen gab es durchaus sehr unterschiedliche Positionen auch zwischen einzelnen freien Trägern.

Manche freie Träger legen daher auch Wert darauf, ihre Beratungsangebote im Auftrag der ARGE bzw. im Rahmen des SGB II deutlich wahrnehmbar von anderen Angeboten, die auf einer freiwilligen Teilnahme beruhen, abzutrennen und, wenn möglich, auch räumlich und personell getrennt zu erbringen.

Wie berichtet, fand sich in den Untersuchungskommunen auch ein Beispiel, bei dem ein freier Träger – in diesem Fall die Vorwerker Diakonie in Lübeck – im Auftrag und finanziert von der lokalen ARGE die wesentlichen Teile des Fallmanagements nach SGB II für erwerbsfähige Hilfebedürftige mit besonderen sozialen Schwierigkeiten übernahm. Bei den Klienten handelt sich dabei vorwiegend um wohnungslose Alleinstehende und ausschließlich um Männer über 25 Jahren.[78] Von einer für dieses Fallmanagement gesondert zuständigen Mitarbeiterin der Zentralen Beratungsstelle wird gemeinsam mit den Klienten eine Hilfeplanung erstellt, die dann auch Grundlage der Eingliederungsvereinbarung ist. Die Eingliederungsvereinbarung wird dann von dem ebenfalls in die ZBS abgeordneten Mitarbeiter der ARGE für wirtschaftliche Hilfen nach SGB II, der Fallmanagerin der ZBS und dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen abgeschlossen und unterschrieben. Nach Einschätzung der Beteiligten ist diese Form der Kooperation erfolgreich, zumal die Klienten in der Regel schon Hilfen nach §§ 67/68 vom selben Träger erhalten, bevor die Eingliederungsvereinbarung nach SGB II ansteht und die dort vorgesehenen Maßnahmen nach SGB II in die umfangreicheren Maßnahmen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 zu integrieren sind. Allerdings wurde es als ein Defizit angesehen, wenn – wie im Fall von Lübeck – das Fallmanagement keinen unmittelbaren Zugriff auf Angebote der Arbeitsmarktintegration bzw. zur Vermittlung von Arbeitsgelegenheiten hat.

Auch aus anderen Orten wurde von positiven Beispielen für eine enge Einbeziehung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Wohnungslosenhilfe in die Planung von Eingliederungsmaßnahmen nach SGB II berichtet. In der Regel war dies insbesondere dann der Fall, wenn bei den ARGEn spezielle Ansprechpersonen für die Klientel der Wohnungslosenhilfe benannt werden konnten.[79] Auch von stationären Einrichtungen wurde berichtet, dass nach anfänglichen Kooperationsproblemen die systematische Beteiligung der Einrichtung an der Erarbeitung von Eingliederungsvereinbarungen für ihre Klientel durch einen speziellen Ansprechpartner bei der ARGE gesichert werden konnte.

Insbesondere in den Fallstudienkommunen, in denen es kein spezialisiertes Fallmanagement für Wohnungslose nach SGB II gab, wurde von den Trägern der Hilfen für Wohnungslose noch deutlicher Optimierungsbedarf bei der Kooperation mit der ARGE gesehen.[80] In mehreren ARGEn war zum Befragungszeitpunkt das Fallmanagement ohnehin erst im Aufbau. Fallkonferenzen waren prinzipiell möglich und wurden in einzelnen ARGEn auch praktiziert, allerdings in der Regel beschränkt auf „schwierige Fälle“. In einigen Orten wurde von der Wohnungslosenhilfe beklagt, dass das ARGE-Personal sich zu stark auf das Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt beschränke und dann auch auf diejenigen konzentriere, die dafür eine Perspektive haben, während für Personen mit schwierigeren Problemlagen keine ausreichende Zeit verbleibe und auch der weitergehende Hilfebedarf nicht erkannt werde. Damit wird aber auch eine Beschränkung angesprochen, die genau so im SGB II angelegt ist und von Mitarbeitern der Kostenträger unterstrichen wurde („*der Fallmanager soll kein fürsorgender Allrounder sein, sondern Vermittlungshemmnisse erkennen*“).

---

[78] Das Fallmanagement für junge Menschen unter 25 und für Frauen in besonderen sozialen Schwierigkeiten liegt auch in Lübeck ausschließlich bei der ARGE.

[79] Im Optionskreis Nordfriesland war zumindest im Sozialzentrum Husum eine solche spezialisierte Zuständigkeit gegeben. Hier übernahm der Mitarbeiter des Sozialzentrums, der für die Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit zuständig war, gleichzeitig auch das Fallmanagement nach SGB II. In Kiel war eine Übernahme von Aufgaben des Fallmanagements für Wohnungslose durch die Zentrale Beratungsstelle der Stadtmission geplant.

[80] In diesen Fällen wurde die Qualität der Kooperation oftmals als extrem abhängig von den jeweils für die Leistung nach SGB II zuständigen Einzelpersonen und ihrem Erfahrungshintergrund beschrieben.

Wo bislang keine systematische Kooperation zwischen den ARGEn und den Trägern von Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosozialen Hilfen hergestellt werden konnte, bemühten sich die Träger durch Informationsveranstaltungen, Faltblätter etc. und durch persönliche Kontakte um Aufklärung über ihre Hilfeangebote.

Bei den inhaltlichen Veränderungen in der Beratung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wurde insbesondere der deutlich gestiegene Bedarf an Budgetberatung und bei der Geldverwaltung hervorgehoben. Auch ein gesteigerter Bedarf an allgemeiner Sozialberatung und Orientierung sowie an Begleitung bei Ämterkontakten wurde konstatiert. Deutlich erhöht hat sich nach Aussagen aus den Beratungsstellen der Aufwand für die Beratung zur Antragstellung und zur Erläuterung von Leistungsbescheiden. Auch von leitenden Mitarbeitern der ARGEn wurde bestätigt, dass die Bescheide aufgrund der Computervorgaben oftmals extrem schwer nachvollziehbar sind. Bei bestimmten Eingaben wurden sogar automatisch wahrheitswidrige Informationen in den Leistungsbescheiden erzeugt, etwa wenn Abzüge infolge von Sanktionen als Abzüge aufgrund vorrangigen Einkommens deklariert wurden.

Gerade im Bereich der Wohnungsnotfallhilfe sind die Betroffenen mit der Anforderung, für besondere Bedarfe Mittel aus der Regelleistung anzusparen (bei gleichzeitigem Wegfall der meisten einmaligen Beihilfen, wie sie noch das BSHG vorgesehen hatte), oftmals überfordert, zumal bei vielen bereits der Dispositionsspielraum durch Darlehensrückzahlungen zusätzlich eingeschränkt ist. Die Nachfrage nach Basishilfen der Wohlfahrtspflege (Tafeln, Kleiderkammern, Sozialkaufhäuser, Spendenmittel für besondere Bedarfe etc.) hat daher auch – wie übereinstimmend berichtet wird – deutlich zugenommen.

2.5 Veränderungen bei der vorübergehenden Unterbringung und Reintegration von aktuell Wohnungslosen

2.5.1 Gesetzliche Veränderungen

Für den Bereich der vorübergehenden Unterbringung von Wohnungslosen haben sich aus den gesetzlichen Veränderungen nur insofern wesentliche Neuerungen ergeben, als die Übernahme der Unterkunftskosten nun für erwerbsfähige Hilfebedürftige im Rahmen des SGB II erfolgt und damit die Kommunen zwar als Kostenträger zuständig bleiben, aber andere administrative Zuständigkeiten ausgelöst werden, weil nun zumeist die lokalen ARGEn (statt der kommunalen Sozialämter) für die Begleichung der Unterkunftskosten zuständig sind.

Im Hinblick auf die Reintegration von aktuell Wohnungslosen kann weitgehend auf die Ausführungen zu den gesetzlichen Regelungen für die Übernahme von Kosten für Unterkunft und Heizung verwiesen werden, auf die im Kapitel 2.2 dieses Berichtes ausführlich eingegangen wurde. In der Regel sehen die Unterkunftsrichtlinien der Kommunen vor, dass Nutzungsentgelte für Obdachlosenunterkünfte in der geforderten Höhe als angemessen anzuerkennen und als Kosten der Unterkunft zu übernehmen sind.

2.5.2 Die Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein

Bei der vorübergehenden Unterbringung von Wohnungslosen haben sich in den Fallstudienorten infolge der Hartz-Reformen keine herausragenden Veränderungen ergeben. Es werden jedoch vereinzelt administrative Probleme beschrieben, die teilweise auch von der Wohnungswirtschaft bei Direktüberweisungen durch die ARGEn kritisiert wurden (beispielsweise Überweisung von Teilbeträgen für einen untergebrachten Haushalt, der aus mehreren Bedarfsgemeinschaften nach SGB II besteht).

Wie aus den Daten der Präventionsstellen bereits absehbar, hat es auch bis zum Befragungszeitpunkt in der Regel keine Zunahme von Unterbringungsfällen gegeben, verschiedentlich war die Zahl der Notunterbringungen auch im Jahr 2005 (noch) rückläufig. An

mehreren Orten wurde aber von einer Zunahme der Verweildauer in Notunterkünften berichtet und es wurde die Prognose aufgestellt, dass absehbar mit einem steigenden Unterbringungsbedarf und zunehmenden Schwierigkeiten bei der Reintegration von aktuell Wohnungslosen in Normalwohnraum zu rechnen sei. In Erinnerung zu rufen ist dabei auch, dass die Mietobergrenzen zumeist bei Neuvermietungen rigider angewandt werden als in bestehenden Mietverhältnissen und viele Wohnungslose durch weitergehende Barrieren (Schufa-Anfrage, Ablehnung von Wohnungssuchenden mit Mietschulden etc.) von großen Teilen des Wohnungssegments mit „angemessenen" Mietpreisen ausgegrenzt bleiben.

2.6 Aktivierung und Sanktionen

2.6.1 Gesetzliche Veränderungen

Als einer der positiven Aspekte der Hartz-Gesetzgebung wurde vielfach der Zugang der SGB-II-Berechtigten zu den Eingliederungsleistungen des SGB III gesehen sowie die finanziellen Anreize zur Aufnahme bzw. Aufrechterhaltung einer Erwerbstätigkeit (Einstiegsgeld, Kinderzuschlag, Freibeträge bei Erwerbseinkommen). Erwerbsfähige Hilfebedürftige bis zum Alter von 25 Jahren *„sind unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen nach diesem Buch in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln" (§ 3.2 SGB II). „Die Agentur für Arbeit soll einen persönlichen Ansprechpartner für jeden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und die mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft Lebenden benennen."* (§ 14 SGB II).

Eher negativ wurde dagegen bereits vor dem Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung das absehbare Wegbrechen der kommunalen Hilfen zur Arbeit und eine zu starke Konzentration der Angebote für den Berechtigtenkreis nach SGB II auf *„Arbeitsgelegenheiten"* gem. § 16 Abs. 3 SGB II mit Mehraufwandsentschädigung (so genannte 1-Euro-Jobs) beurteilt. Sowohl dabei als auch bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose ist der Erwerb von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld ausgeschlossen. Auch die Arbeitshilfen für Wohnungslose, die bis zum Inkrafttreten der Reform im Rahmen des § 72 BSHG finanziert wurden, waren von dem Wechsel der Zuständigkeiten hin zur Agentur für Arbeit massiv betroffen.

Sowohl im SGB XII als auch und insbesondere im SGB II sind die Prinzipien der *„Aktivierung"* und des *„Förderns und Forderns"* besonders hervorgehoben. Auf die ausdrückliche Orientierung an dem Ziel, den Leistungsberechtigten bzw. Hilfebedürftigen ein Leben zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht, die auch im neuen SGB XII aus dem Bundessozialhilfegesetz übernommen wurde, wurde im SGB II verzichtet. Das Prinzip der Eigenverantwortung und ihrer Stärkung steht hier an erster Stelle des Gesetzes. In beiden Gesetzen ist die Zielsetzung verankert, dass die Hilfebedürftigen so weit wie möglich unabhängig von der gesetzlichen Unterstützung leben können.

Der Grundsatz des Forderns ist in § 2 des SGB II nochmals ausdrücklich hervorgehoben und weiter erläutert. Bereits an dieser Stelle ist die Verpflichtung zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung festgeschrieben. Im § 15 SGB II sind die Einzelheiten der Eingliederungsvereinbarung detailliert dargelegt. Sie soll bestimmen, welche Leistungen zur Eingliederung in Arbeit gewährt werden und welche Bemühungen der oder die Erwerbsfähige in welcher Häufigkeit mindestens zu unternehmen hat und in welcher Form er oder sie diese Bemühungen nachzuweisen hat. Die Eingliederungsvereinbarung soll für sechs Monate geschlossen und danach unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen erneuert werden. Kommt eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande, sollen die entsprechenden Regelungen durch Verwaltungsakt erfolgen.

Für Weigerungen, die Eingliederungsvereinbarung abzuschließen oder die dort festgelegten Pflichten zu erfüllen, sieht das SGB II abgestufte Sanktionen vor. Gleiches gilt für die Weigerung, Arbeit (auch unterhalb des tariflichen oder ortsüblichen Stundenlohns), Pflichtarbeitsgelegenheiten (mit Mehraufwandsentschädigung) oder eine andere Maß-

nahme zur Eingliederung in Arbeit anzunehmen, es sei denn, der oder die Leistungsberechtigte kann einen wichtigen Grund nachweisen (Beweislastumkehr). Im Prinzip gilt jede Arbeit als zumutbar. Auf Berufs- und Qualifikationsschutz, die Orientierung an ortsüblicher Bezahlung und Zumutbarkeitsgrenzen für Fahrtzeiten, Ortswechsel etc. wurde bewusst verzichtet. Verbliebene Grenzen der Zumutbarkeit sind im § 10 SGB II festgelegt (inkl. „*sonstige wichtige Gründe*"). Vor Verhängung einer Sanktion muss eine Belehrung über die Rechtsfolgen stattgefunden haben.

Auch das SGB XII sieht für die dort zugeordnete, nur eingeschränkt erwerbsfähige Klientel Maßnahmen der „Aktivierung" und entsprechende Sanktionen (25 % im ersten Schritt) bei Teilnahmeverweigerung vor. Als neues Instrument der planvollen und kooperativen individuellen Förderung im Rahmen des SGB XII ist die „Leistungsabsprache" und im Bedarfsfall ein „Förderplan" (§ 12 SGB XII) vorgesehen. Es handelt sich nicht um einen Vertrag, die Absprache soll aber von den Leistungsberechtigten und dem Sozialhilfeträger unterzeichnet und regelmäßig fortgeschrieben werden.

Die Sanktionen im SGB II (§§ 31/32) sehen in einer ersten Stufe – bei Wegfall des Übergangszuschlags – eine 30%-ige Kürzung der Regelleistung für die Dauer von drei Monaten vor, wenn die oben erwähnten Verpflichtungen nicht eingehalten werden, wenn Eingliederungsleistungen ohne wichtigen Grund abgebrochen werden, bei unwirtschaftlichem Verhalten und bei weiteren im SGB II benannten Verstößen. Bei Leistungsberechtigten unter 25 Jahren entfällt der finanzielle Unterstützungsanspruch in diesen Fällen völlig, außer für Leistungen für Unterkunft und Heizung, die direkt an Vermieter und Versorgungsunternehmen gezahlt werden.

Eine Kürzung um 10 % für ebenfalls drei Monate in der ersten Stufe ist für diejenigen vorgesehen, die trotz Aufforderungen nicht bei der Arbeitsverwaltung oder bei ärztlichen/psychologischen Untersuchungsterminen erscheinen.

Im Wiederholungsfall kommt es zu einer zusätzlichen Kürzung um den jeweils maßgeblichen Prozentsatz der ersten Stufe. Gekürzt werden kann dann aber nicht nur die Regelleistung, sondern es können nach § 31 Abs. 3 Satz 2 SGB II ausdrücklich auch Leistungen für Mehrbedarf und für Unterkunft und Heizung gekürzt werden.

Die Kürzungen nach SGB II können bis zu 100 % kumulieren und gelten jeweils für einen Zeitraum von drei Monaten. Bezüglich der Höhe und der Dauer der Sanktionen gibt es im Gegensatz zur Sozialhilfe keinen Ermessensspielraum. Ein Rückgriff auf Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII zur Absicherung des Existenzminimums ist ausgeschlossen.

Werden die Regelleistungen um mehr als 30 % gekürzt, ***können*** (bei Kindern in der Bedarfsgemeinschaft sowie bei jungen Menschen unter 25 Jahren ***sollen***) ergänzende Sachleistungen erfolgen bzw. Lebensmittelgutscheine ausgehändigt werden.

Im SGB II (§ 23 Abs. 2) ist eine relativ weitgehende Ermächtigung zur Umstellung der Regelleistung auf Sachleistungen enthalten, die – bei einer entsprechend undifferenzierten Anwendung – auch auf einen nicht unerheblichen Teil der Wohnungslosen zutreffen könnte: *„Solange sich der Hilfesuchende, insbesondere bei Drogen- oder Alkoholabhängigkeit sowie im Falle unwirtschaftlichen Verhaltens als ungeeignet erweist, mit der Regelleistung nach § 20 seinen Bedarf zu decken, kann die Regelleistung in voller Höhe oder anteilig in Form von Sachleistungen erbracht werden."*

Der Vollständigkeit halber sei hier darauf verwiesen, dass in den Entwürfen eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende bereits wieder deutliche Veränderungen der vorgenannten gesetzlichen Regelungen vorgesehen waren, die noch im Jahr 2006 in Kraft treten sollten. Zu den Änderungen gehören insbesondere das „*Sofortangebot*" an alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die in den vorangegangenen zwei Jahren keine Leistungen nach SGB II oder SGB III bezogen haben, die Verschärfung der Sanktionsregelung im Wiederholungsfall und die Möglichkeit, bei jungen Erwerbsfähigen

unter 25 Jahren die Sanktionsdauer in begründeten Einzelfällen auf sechs Wochen zu verkürzen.

2.6.2 Umsetzungspraxis in Schleswig-Holstein

2.6.2.1 Aktivierung

Weiter oben hatten wir bereits ausgeführt, dass Eingliederungsvereinbarungen zwar mit den jungen Menschen unter 25 Jahren im Bezug von Leistungen nach SGB II flächendeckend eingeführt waren, dass die Praxis bei den älteren erwerbsfähigen Hilfebedürftigen jedoch im Erhebungszeitraum lokal ausgesprochen unterschiedlich ausgeprägt war und von dem Abschluss von schriftlichen und sanktionsbewehrten Eingliederungsvereinbarungen als „Regelfall" für diesen Personenkreis nur in wenigen Kommunen die Rede sein konnte.

Da die Vermittlungsbemühungen und der Aufbau von Förderangeboten vielerorts erst im Laufe des Jahres 2005 in Gang kamen, lassen sich auch für die Anwendung der im SGB II vorgesehenen Sanktionen noch keine abschließenden Beurteilungen vornehmen. Auch hier war die Praxis lokal sehr unterschiedlich ausgeprägt und auch hier spielten Defizite des Computersystems eine erhebliche Rolle. Die Eingabe von Sanktionen in das Computersystem gestaltete sich derart zeit- und arbeitsaufwändig, dass schon aus diesem Grunde häufig deutlich zurückhaltender von den Sanktionsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wurde als es das Gesetz eigentlich vorsieht. Es war jedoch im Untersuchungszeitraum durchaus absehbar, dass es mit zunehmender Etablierung der ARGEn im „Regelbetrieb" auch eine tendenzielle Zunahme der Verhängung von Sanktionen geben würde.

Bei der Einschätzung des Angebotes an Aktivierungsmaßnahmen, die auch für Wohnungslose geeignet sind, die ja überwiegend zu den „Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen" zu zählen sind, war die Beurteilung in der Regel sehr differenziert. Übereinstimmend wurde bedauert, dass im Bereich der kommunalen Maßnahmen der Hilfen zur Arbeit nach dem BSHG eine Reihe von geeigneten Maßnahmen aufgrund der Zuständigkeitsverlagerung auf die Agentur für Arbeit und der neuen rechtlichen Regelungen weggefallen sind und es erheblicher Anstrengungen bedarf, wieder neue Angebote für diesen Personenkreis aufzubauen. Allgemein wurde festgestellt, dass der versprochene Zugang zu Maßnahmen der Arbeitsförderung nach SGB III schon dadurch verengt wurde, dass die Zahl der angebotenen Maßnahmen in diesem Rechtskreis deutlich verringert worden ist und viele der Maßnahmen ohnehin für den hier im Fokus stehenden Personenkreis nicht infrage kommen. Übereinstimmung herrschte auch dahingehend, dass für einen Teil der Klientel längerfristige Maßnahmen erforderlich wären und wegen der geringen Vermittlungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt auch längerfristig subventionierte Beschäftigungsangebote in einem zweiten Arbeitsmarkt und „Förderketten", bei denen mehrere Maßnahmen hintereinander geschaltet werden können, notwendig sind.

Die relativ kurzfristig angelegten Arbeitsgelegenheiten (Laufzeit in der Regel ein halbes Jahr, zum Teil bis auf höchstens ein Jahr verlängerbar) wurden als nicht ausreichend angesehen, weil sie keine Perspektive bieten („*dann haben sie das alles eingeübt, mit morgens pünktlich Erscheinen und immer regelmäßig Kommen und die ganzen Sekundärtugenden und dann: ‚Auf Wiedersehen*'). Positiv beurteilt wurde, dass solche Maßnahmen nach § 16 Abs. 3 (Arbeitsgelegenheiten) relativ flexibel ausgestaltbar seien, auch erhebliche Qualifizierungsanteile ermöglichten und von Trägern der Wohnungslosenhilfe auch selbst als passgenaue Angebote für die Klientel genutzt werden könnten, was an einigen Orten auch in erheblichem Umfang geschah.

In einzelnen Fallstudienorten hat es insgesamt eher eine Erhöhung der Zahl von Vermittlungen von Wohnungsnotfällen in Beschäftigungsangebote (überwiegend Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen und „Trainingsmaßnahmen") gegeben, in an-

deren ist die Zahl eher geringer geworden und es wird der Wegfall von sozialversicherungspflichtigen Vertragsarbeitsangeboten der Hilfe zur Arbeit mit einjähriger Laufzeit (Vertragsvariante nach § 19 BSHG) beklagt, die auch für Wohnungsnotfälle eine bedarfsgerechte Beschäftigung mit Perspektive ermöglicht hatten und für deren psychosoziale Stabilisierung von großer Bedeutung waren.

Weiter oben wurde schon berichtet, dass in einem der Fallstudienorte „Durchreisende" ab dem zweiten Tag ihres Aufenthalts eine dreistündige Tätigkeit (vor allem Reinigungstätigkeiten und Arbeiten im Grünbereich) verrichten müssen, um ihren Tagessatz zu erhalten. In den übrigen Kommunen gab es keine vergleichbare Praxis.

Während in dem Optionslandkreis die Schnittstellenproblematik zwischen Hilfen nach SGB II und SGB XII kaum eine Rolle spielte, weil die Sozialzentren über Hilfemöglichkeiten nach beiden Gesetzesnormen entscheiden konnten, war hier die Schnittstelle zur Agentur für Arbeit deutlich ausgeprägter. Arbeitsangebote und Beschäftigungsmöglichkeiten für erwerbsfähige Hilfebedürftige wurden hier fast ausschließlich selbst akquiriert und die Sozialzentren befanden sich damit in Teilbereichen auch in Konkurrenz zur örtlichen Arbeitsagentur. Das Kooperationsverhältnis zwischen den beiden Organisationen wurde als deutlich verbesserungsbedürftig beschrieben. Faktisch waren hier die SGB-II-Leistungsberechtigten sehr weitgehend von Maßnahmen nach SGB III ausgeschlossen.

Maßnahmen des „Angebotes einer Tätigkeit" für die Klientel im Bezug von Sozialhilfe nach SGB XII gab es nur ganz vereinzelt in den Kommunen, in denen die Befragungen durchgeführt wurden (häufiger jedoch im Optionskreis Nordfriesland). Aufgrund der geringen Fallzahlen in diesem Bereich war es auch unsicher, ob und in welchem Umfang in näherer Zukunft entsprechende Angebote entwickelt würden. In einigen Kommunen wurde aber durchaus über entsprechende Planungen berichtet.

2.6.2.2 Sanktionen

Auch wenn es für eine abschließende Beurteilung von Sanktionen im „Regelbetrieb" aus den besagten Gründen noch zu früh ist, lassen sich hier doch einige Zwischenergebnisse festhalten.

Bei jungen Menschen unter 25 Jahren wurde bereits durchaus häufiger von den Sanktionsmöglichkeiten des SGB II Gebrauch gemacht, wobei durchgängig die geringe Flexibilität der Sanktionsmöglichkeiten kritisiert wurde. Die strikten Vorgaben des SGB II und die zeitlichen Verzögerungen bis zum Einsetzen der Sanktion sowie die Vorgabe, dass die vollständige Kürzung der Regelleistung bis auf die Übernahme von Kosten für Unterkunft und Heizung generell für die Dauer von drei Monaten zu gelten hat, wurden als extrem kontraproduktiv für den bezweckten „pädagogischen" Nutzen der Sanktionen eingeschätzt. Erfolgt eine Pflichtverletzung etwa gegen Ende eines Monats, beginnt die Wirksamkeit der Sanktion erst am Monatsbeginn des übernächsten Monats und dauert auch dann, wenn die betreffende Person inzwischen eine hohe Mitwirkungsbereitschaft gezeigt hat, grundsätzlich weitere drei Monate.[81]

Zwar wollte der Gesetzgeber der Gefahr drohender Wohnungsverluste durch Mietschulden dadurch entgegenwirken, dass nach § 31 Abs. 5 SGB II im Sanktionsfall bei jungen Menschen unter 25 Jahren eine Direktüberweisung der Leistungen für Unterkunft und Heizung an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte vorgesehen ist. In der Praxis wurden jedoch nahezu in allen einbezogenen Kommunen – mit einer Ausnahme – lediglich Teilbeträge dieser Kosten überwiesen, weil der Anspruch auf Kindergeld als vorrangiges Einkommen in Anrechnung gebracht wurde. In zwei Kommunen wurde auch der noch zu zahlende Teilbetrag erst dann überwiesen, wenn die von Sanktionen betroffenen

[81] In den erwähnten Planungen für ein Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende wurde dieser Kritik insoweit entsprochen, dass nun eine Verkürzung der Sanktionsdauer auf sechs Wochen in begründeten Einzelfällen ermöglicht werden soll.

jungen Menschen die Verwendung ihres Kindergeldes für die Mietzahlung nachgewiesen hatten.[82]

Die Gefahr, dass zumindest ein Teil der von Kürzungen betroffenen jungen Menschen in andere – häufig illegale – Formen der Existenzsicherung (Schwarzarbeit, Beschaffungskriminalität, Prostitution, Betteln) abgedrängt wird, ist nicht von der Hand zu weisen. Verschiedentlich wurde auch auf eine Zunahme von verdeckter Wohnungslosigkeit in dieser Altersgruppe verwiesen (Mitwohnverhältnisse, „*Matratzen-Hopping*"), und es wurde von Jugendlichen berichtet, die aufgrund der Kürzungen aus ihren Elternhäusern verwiesen wurden und in einer Notunterkunft unterkamen. Aber es waren auch Fälle bei den Präventionsstellen bekannt geworden, in denen beispielsweise allein erziehende Mütter beim Versuch, ihre jugendlichen oder jungerwachsenen Kinder trotz der Leistungskürzung mit zu unterhalten, selbst in Mietschulden geraten waren.

Bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Alter von 25 Jahren und darüber wurde zunächst durchweg festgestellt, dass bis zum Befragungszeitpunkt äußerst selten und in den meisten Orten überhaupt keine Kürzungen der Leistungen für Unterkunft und Heizung bei Sanktionen im Wiederholungsfall erfolgt sind. Allerdings ist dieses Ergebnis unter dem Vorbehalt zu betrachten, dass bei der gesamten Sanktionspraxis noch der gesetzlich mögliche Rahmen nicht ausgeschöpft war und auch die verstärkte Aktivierung und Vermittlung in Arbeitsgelegenheiten, Trainingsmaßnahmen etc. oftmals erst im Aufbau war. Insofern waren auch noch relativ selten Sanktionen wegen wiederholter Pflichtverletzungen ausgesprochen worden.

Diese Einschränkung ist auch zu berücksichtigen, wenn es um eine Einschätzung des Verhältnisses zwischen 10%-igen Kürzungen wegen Nichtwahrnehmung von Terminen und 30%-igen Kürzungen wegen weitergehender Pflichtverletzungen geht (Weigerung, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen oder die dort festgelegten Pflichten zu erfüllen, Weigerung, zumutbare Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit aufzunehmen oder fortzuführen, Abbruch zumutbarer Eingliederungsmaßnahmen etc.). Übereinstimmend wurde die erstgenannte Sanktionsart als die bislang deutlich häufigere eingeschätzt, und dies wird auch von den in drei Kommunen bereitgestellten harten Daten belegt. Auf eine 30%-ige Kürzung kamen in unterschiedlich langen Zeiträumen des Jahres 2005 in einer der drei Kommunen etwas über drei (3,2), in einer weiteren fünf und in einer dritten sogar fast sieben (6,8) 10%-ige Kürzungen wegen Meldeversäumnissen. Im Zeitablauf des Jahres 2005 haben jedoch die 30%-igen Kürzungen zugenommen und es gab auch Einschätzungen, dass sich das Anteilsverhältnis im Verlauf des Jahres 2006 durchaus ändern könne.

Aus dem Bereich der Wohnungsnotfallhilfen wurde der dringende Bedarf gesehen, dass die Präventionsstellen von einschneidenden Sanktionen Kenntnis erhalten und auch in solchen Fällen eine Direktüberweisung der Miete veranlasst wird. Bis zum Befragungszeitpunkt gab es mehrheitlich noch keine systematischen Benachrichtigungen in solchen Fällen. Eine der stationären Einrichtungen (Schäferhof Appen) hatte jedoch mit der zuständigen ARGE eine systematische Benachrichtigung und Einbeziehung bei bzw. vor der Verhängung von Sanktionen vereinbart. In Kiel war ein geregeltes Informationsverfahren in Planung, im Optionskreis Nordfriesland wurde zumindest in Sozialzentrum Husum die Präventionsstelle auch vom übrigen Personal über einschneidende Sanktionen und mögliche Mietschulden informiert.

Aus mehreren Kommunen wurde berichtet, dass besondere soziale Schwierigkeiten als „wichtiger Grund", der dafür spricht, bei Pflichtverletzungen von Sanktionen abzusehen,

[82] Eine theoretisch mögliche Überleitung des Kindergeldanspruchs auf die ARGE bzw. die für SGB-II-Leistungen zuständigen Kostenträger wurde aufgrund des damit verbundenen administrativen und zeitlichen Aufwands regelmäßig als unrealistisch eingeschätzt. Ein zusätzliches Problem sind die anfallenden Stromkosten, die – da sie Bestandteil der Regelleistung sind – von deren vollständigem Wegfall unmittelbar tangiert sind. Verschiedentlich wurden sie im Sanktionszeitraum dann darlehensweise gewährt.

im Einzelfall durchaus auch vom Fallmanagement der ARGEn anerkannt werden und angedrohte Sanktionen nach Verweis auf diesen „wichtigen Grund“ auch schon ausgesetzt wurden. Dies setzt aber in der Regel voraus, dass die besonderen sozialen Schwierigkeiten der Betroffenen dem ARGE-Personal auch bekannt sind und dass es einen direkten Kontakt zwischen den Hilfeleistenden der Wohnungslosenhilfe nach §§ 67/68 SGB XII und den persönlichen Ansprechpersonen nach SGB II gibt.

Durch die Gewährung von Sachleistungen an Sanktionsbetroffene hat es eine deutliche Zunahme bei der Vergabe von Lebensmittelgutscheinen gegeben. Die Gestaltung der Gutscheine und die Tatsache, dass beispielsweise Hygieneartikel darüber häufig nicht erworben werden können, werden von einer Reihe der Befragten als diskriminierend kritisiert. Eine Umstellung von Geld- auf Sachleistungen allein wegen Alkohol- oder Drogenabhängigkeit gab es in den einbezogenen Kommunen in der Regel nicht oder nur in wenigen Einzelfällen, Sachleistungen wurden vorrangig und fast ausschließlich an Sanktionsbetroffene gewährt. In einer der Untersuchungsstädte erhalten sanktionsbetroffene junge Menschen einen Teil ihrer Verpflegung in der Kantine des Jobcenters.

Generell wurde bestätigt, dass das Prinzip der Aktivierung und die Informationen über mögliche Sanktionen bei Pflichtverletzungen auch in der Beratungsarbeit der freien Träger einen deutlich höheren Stellenwert einnehmen.

2.7 Veränderungsbedarfe aus Sicht der Befragten

Die Befragten hatten während der Fachtage zu den acht lokalen Fallstudien Gelegenheit, zu jedem Themenkomplex Optimierungsbedarfe zu benennen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten. Am Ende der Befragung wurden sie dann noch einmal gebeten, darüber hinaus die aus ihrer Sicht notwendigen zentralen Optimierungsbedarfe herauszuheben. Die wichtigsten dabei vorgetragenen Anregungen werden nachfolgend dargestellt.

2.7.1 Veränderungsbedarfe bei Zuständigkeitsregelungen und der Organisation der Hilfen

Bei der Zuordnung der Leistungsberechtigten wurde vor allem der generelle Ausschluss von Bewohnerinnen und Bewohnern stationärer Einrichtungen mit einem mehr als sechsmonatigen Aufenthalt von Leistungen nach dem SGB II kritisiert. Alle Vertreterinnen und Vertreter der stationären Einrichtungen nach §§ 67 ff. SGB XII forderten einhellig, der Bewohnerschaft die Teilnahme an Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration – auch über den Zeitraum von sechs Monaten hinaus – gesetzlich zu eröffnen.[83] Mehrfach wurde auch Klärungsbedarf hinsichtlich der Zuordnung und des Status von Inhaftierten (und gelegentlich auch Haftentlassenen) angemahnt, und hier insbesondere einheitliche Regelungen bei der Zahlung von Barbeträgen (Taschengeld) während der Haft. Vereinzelt wurde eine generelle Überprüfung der Kriterien bei der Definition der Erwerbsfähigkeit gefordert, weil diese für deutlich zu weit gefasst gehalten wurde. Dabei gab es auch Vorschläge, ortsfremde allein stehende Wohnungslose („Durchreisende“), „nasse“ Alkoholiker und Konsumenten illegaler Drogen (inkl. Methadon-Substituierte) generell dem Rechtskreis SGB XII zuzuordnen.[84]

---

[83] Mehrheitlich wurde dabei eine wirtschaftliche Versorgung nach SGB XII bei gleichzeitig ermöglichtem Zugang zur Arbeitsmarktintegration nach SGB II bevorzugt. Andere Vorstellungen tendierten dazu, grundsätzlich einheitliche Regelungen für die Klientel ambulanter und stationärer Angebote zu schaffen und deshalb auch für den stationären Bereich die Zuordnung ausschließlich aufgrund des üblichen Verfahrens zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit vorzunehmen.

[84] Weitere Anregungen beinhalteten, bei der Feststellung der Erwerbsfähigkeit (auch auf der gesetzlichen Ebene) mehr Klarheit zu schaffen, klarere Aussagen (auch zur Prognose) in den Gutachten und schnellere Entscheidungen bei in Auftrag gegebenen Gutachten. In einem der Fallstudienorte wurden die hohen Kosten von Gutachten zur Überprüfung der Erwerbsfähigkeit kritisiert.

Bei den Optimierungsvorschlägen zu den Zuständigkeitsregelungen und der Organisation der Hilfen wurde neben dem Regelungsbedarf bei den Zuständigkeiten zur Übernahme von Mietschulden[85] zunächst fast übereinstimmend positiv hervorgehoben, dass sich der Verzicht auf Übertragung der kommunalen flankierenden Integrationsleistungen (Schuldnerberatung, Suchtberatung und psychosoziale Bertreuung nach § 16 Abs. 2 SGB II) auf die ARGE als richtig erwiesen habe. Bei dem (erwerbsfähigen) Personenkreis in besonderen sozialen Schwierigkeiten wird hier eine institutionalisierte Kooperation und Abstimmung zwischen den ARGEn und den Trägern von Hilfen nach §§ 67/68 SGB II für erforderlich gehalten. Die ganz überwiegende Mehrheit der Träger der Wohnungsnotfallhilfen befürwortet auch gesonderte Zuständigkeiten bzw. zentrale Ansprechpartnerinnen und -partner bei den ARGEn zur Versorgung von Wohnungslosen.[86] Von besonderer Bedeutung war für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohnungsnotfallhilfen (ebenso wie für ihre Klientel) auch die Frage der Erreichbarkeit der zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den ARGEn. In diesem Zusammenhang wurde vor allem die Aufteilung der Zuständigkeiten bei den ARGEn für persönliche Angelegenheiten und Leistungsfragen auf unterschiedliche Stellen als suboptimal bewertet.

2.7.2 Veränderungsbedarfe bei der Regelung der Unterkunftskosten

Bei den Verbesserungsvorschlägen sind die erheblichen Unterschiede bei den Regelungen zu den Unterkunftskosten zwischen den verschiedenen Fallstudienorten zu berücksichtigen. Generell lässt sich sagen, dass von den Vertreterinnen und Vertretern der institutionalisierten Wohnungsnotfallhilfen überall dort, wo keine zeitnahe Anpassung der Regelungen vorgenommen wurde und wo Versorgungsengpässe (auch aufgrund der bestehenden Regelungen) berichtet wurden, mehrheitlich eine Anhebung der Mietobergrenzen oder zumindest eine Ausweitung von Überschreitungstoleranzen befürwortet wurde.[87] In den Fallstudienorten, in denen bei der Angemessenheit der Leistungen für die Unterkunft eine Orientierung an der Brutto-Kaltmiete erfolgte, wurde zudem oft eine Anpassung bei den anerkannten Werten für die (kalten) Betriebskosten an die Preisentwicklung angemahnt oder eine Regelung befürwortet, die sich ausschließlich auf die Netto-Kaltmiete bezieht.[88]

Ein wesentliches Thema war auch die unzureichende Datenlage zur Quantität und zur Struktur von Haushalten mit unangemessenen „Mietkosten“[89] und die Notwendigkeit einer Verbesserung der Wohnungsversorgungssituation insbesondere für Einpersonenhaushalte und Haushalte mit fünf und mehr Personen sowie für Haushalte, die von Wohnungsunternehmen aufgrund negativer Auskünfte von Wirtschaftsinformationsdiensten (Schufa) aus der Vermietung von bedeutsamen Wohnungsmarktsegmenten ausgeschlos-

---

[85] Darauf wird nachfolgend im Zusammenhang mit Optimierungsvorschlägen zur Prävention von Wohnungslosigkeit detaillierter eingegangen.

[86] An den Orten, an denen in Zentralen Beratungsstellen auch die Leistungsgewährung nach SGB II und SGB XII integriert ist, war von besonderer Bedeutung, dass auch ein geregelter (direkter) Zugriff auf Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration möglich ist.

[87] Zum Teil wurde aber auch dahingehend argumentiert, dass damit auch die Gefahr einer generellen Anhebung des Mietniveaus verbunden ist. Einzelne Vertreter kommunaler Fachstellen plädierten zudem für bundesweite Leitlinien zu den Regelungen der Angemessenheit von Leistungen für Unterkunft und Heizung.

[88] Zumeist wurde dann auch eine Auf- oder Anhebung der Höchstgrenzen für die Heizkosten befürwortet. Einzelne Befragte von Präventionsstellen plädierten zudem für eine gesetzliche Regelung zur Präzisierung der Angemessenheit von Leistungen zur Heizung.

[89] Benannt wurden hier unter anderem die Nutzung aller verbleibenden Steuerungsmöglichkeiten bei der Belegung, die Verbesserung von Zugangsmöglichkeiten für Haushalte mit besonderen Zugangsschwierigkeiten (Einpersonenhaushalte, Haushalte mit mehr als fünf Personen und Haushalte mit Negativmerkmalen wie z. B. negative Eintragungen bei Auskunftsinstituten der Kreditwirtschaft), die Einbeziehung der Versorgung von Wohnungsnotfällen in kommunale Wohnraumversorgungskonzepte und eine sozialräumliche Differenzierung bei der Gestaltung der Mietobergrenzen.

sen bleiben. Bezogen auf die konkrete Praxis bei der Versorgung von Wohnungsnotfällen mit Normalwohnraum zielten die Verbesserungsvorschläge der Befragten auf Klarstellungen bei der Gewährung von Kautionen und Courtagen ab.[90] An vielen Orten wurden außerdem befriedigende Regelungen zur Sicherstellung der Versorgung der Haushalte mit Energieschulden durch die Energieunternehmen angemahnt.

2.7.3 Veränderungsbedarfe bezüglich der Prävention von Wohnungslosigkeit

Bei der Prävention von Wohnungslosigkeit stand für die Befragten eindeutig der Regelungsbedarf bei der Übernahme von Mietschulden im Vordergrund. Die ganz überwiegende Mehrheit der Präventionsstellen forderte dabei eine Streichung von § 22 Abs. 5 SGB II, vereinzelt wurde aber auch die Übernahme der Bestimmungen des § 34 SGB XII in das SGB II favorisiert.[91] In diesem Zusammenhang wurde auch gefordert, die Vermeidung von Wohnungslosigkeit als originäre Aufgabe der Kommune zukünftig dort zu belassen, ebenso wie alle dazu benötigten Instrumente, damit weiterhin der erforderliche gebündelte Einsatz von Instrumenten und Ressourcen in allen relevanten Bereichen der Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik sichergestellt ist. Einhellige Position der kommunalen und freiverbandlichen Präventionsstellen war zudem, dass Mietschulden auch als Beihilfe übernommen und Darlehen in Beihilfen umgewandelt werden können sollten. Zudem sollten die Handlungsmöglichkeiten bei der Regulierung von Energieschulden verbessert werden. Hingewiesen wurde auch auf datenrechtlichen Klärungsbedarf bei der Information von Präventionsstellen durch die ARGEn und gelegentlich wurden verbesserte gesetzliche Grundlagen zum Schutz von Wohnungseigentum gefordert. In fast allen untersuchten Kreisen wurde der fehlende kreisweite Ausbau präventiver Hilfen für Wohnungsnotfälle kritisiert und die flächendeckende Einrichtung spezialisierter Präventionsdienste gefordert.

Die weiteren Optimierungsvorschläge betrafen die Kooperation zwischen den ARGEn und den institutionalisierten Wohnungsnotfallhilfen bei der konkreten Arbeit. Einigkeit bestand hier hinsichtlich der Erforderlichkeit von verbindlichen Regelungen zur Verbesserung der Informations-, Kommunikations- und Zugangswege zwischen den ARGEn und den Präventionsstellen. Darin enthalten sein sollten auch die verbindliche Einbeziehung der Präventionsstellen bei Sanktionen oder Leistungseinstellungen, sofern dadurch Wohnverhältnisse konkret bedroht werden. Weitere Optimierungsvorschläge zielten vor allem auf die Behebung von Vollzugsdefiziten bei Direktüberweisungen von Mieten ab sowie darauf, dass von den ARGEn intensiver und umfassender über Mietschuldenrisiken – insbesondere bei der Aufnahme von niedrig entlohnter Erwerbsarbeit und bei Existenzgründungen – beraten werden sollte.

2.7.4 Veränderungsbedarfe bei den psychosozialen Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit Bedrohte

Entwicklungsbedarf wurde in diesem Themenfeld neben dem bedarfsgerechten Ausbau der Hilfen (nach § 16 Abs. 2 SGB II, insbesondere aber auch nach §§ 67/68 SGB XII) vor

---

[90] Klarstellungen wurden gefordert hinsichtlich der Gewährung dieser Leistungen als Darlehen und als Beihilfe. Zudem wurde gefordert, bei der Gewährung als Darlehen die betroffenen Haushalte nicht mit sofortigen Tilgungsbeiträgen zu belasten. Eine weitere Anregung aus mehreren Untersuchungsstädten beinhaltete, die Präventionsstellen mit der Befugnis auszustatten, Kautionen direkt (d.h. ohne gesonderte Beantragung bei der ARGE) übernehmen zu können.

[91] Ein Teil der Befragung wurde zu einem Zeitpunkt durchgeführt, zu dem die Gesetzesvorlage für die seit 1.4.2006 in Kraft getretene Gesetzesänderung zum SGB II (Übernahme wesentlicher Formulierungen aus dem § 34 SGB XII in § 22 Abs. 5 und 6 SGB II; Ausschluss des Rückgriffs auf § 34 SGB XII für erwerbsfähige Hilfebedürftige) bereits bekannt war. Die befragten Vertreter der Präventionsstellen, die für eine Streichung von § 22 Abs. 5 SGB II plädiert hatten, hielten auch weiterhin an dieser Position fest und befürworteten für den Fall der Gesetzesänderung eine Rückübertragung (bzw. Belassung) der Zuständigkeit für die Hilfen nach dieser Rechtsnorm bei der Kommune.

allem bei der Schnittstellengestaltung sowie dem Auf- und Ausbau bedarfsgerechter Kooperationsstrukturen zwischen den ARGEn und den institutionalisierten Wohnungsnotfallhilfen formuliert. Besonders hervorgehoben wurde dabei die Notwendigkeit der engen Abstimmung zwischen dem (auf Arbeitsmarktintegration abzielenden) Fallmanagement der ARGE einerseits und den (auf umfassende Integration in alle relevanten Lebensbereiche ausgerichteten) Hilfeplanungen und koordinierenden Tätigkeiten der Anbieter von Hilfen nach §§ 67/68 SGB XII andererseits.[92]

Hingewiesen wurde auch auf die Klärungsbedürftigkeit von Fragen des Datenschutzes im Beratungsprozess und bei der Weitergabe von Informationen aus dem Rechtskreis des SGB II. Aufgrund der gestiegenen Bedarfe an Budgetberatung, Geldverwaltungen und allgemeiner Sozialberatung hielten die freien (insbesondere diakonischen) Träger den bedarfsgerechten Ausbau bei diesen Angeboten für unumgänglich.

2.7.5 Veränderungsbedarf in Bezug auf Aktivierung und Sanktionen

Im Bereich der Aktivierung sind bei den von den Befragten benannten Optimierungsnotwendigkeiten wiederum der unterschiedliche Ausbau von Maßnahmen sowie die unterschiedlich bewerteten Zugangsmöglichkeiten für die Klientel der Wohnungsnotfallhilfen in unseren Fallstudienorten zu berücksichtigen. In den Orten, an denen Maßnahmen mit der veränderten Gesetzgebung (ohne geeigneten Ersatz) weggebrochen waren, bestand der zentrale Optimierungsbedarf darin, dass überhaupt wieder geeignete Maßnahmen geschaffen werden. Aber auch dort, wo geeignete Maßnahmen zur Verfügung standen, wurde die Quantität zumeist nicht für ausreichend gehalten. Darüber hinaus forderten unsere Befragten fast durchgängig eine höhere Passgenauigkeit der Maßnahmen ein. Diese bezog sich einerseits auf hinreichend niedrigschwellige Angebote, die aus Sicht der Expertinnen und Experten der Wohnungslosenhilfe für einen nicht unerheblichen Teil der Klientel auch auf längere Dauer ausgerichtet sein sollten.[93] In vielen unserer Fallstudienorte wurden für die Zielgruppe auch systematisch aufeinander aufbauende Module (im Sinne von Förderketten) für erforderlich gehalten. Gelegentlich wurde großer Entwicklungsbedarf bei (auch pädagogisch geeigneten) Maßnahmen für den Personenkreis der unter 25-Jährigen gesehen, unter anderem auch, damit dieser Personenkreis nicht in größerem Umfang im Unterbringungssektor auftritt oder einfach abtaucht.[94]

Bei der Anwendung von Sanktionen sollten nach einhelliger Ansicht unserer Befragten Möglichkeiten einer flexibleren Handhabung geschaffen werden, wobei insbesondere die rigide Kürzung der kompletten Regelleistung bei den unter 25-Jährigen für die vorgeschriebene Dauer von drei Monaten als veränderungsbedürftig bewertet und mehr Möglichkeiten eines pädagogischen Umgangs mit Sanktionen und auch der positiven Sanktionierung von Wohlverhalten eingefordert wurden. Bei diesem Personenkreis wurde zudem für den Sanktionsfall eine sachgerechte Lösung bei der Überleitung von Kindergeldansprüchen und der gesetzlich vorgeschrieben Sicherstellung der Leistungen für die Unterkunft angemahnt. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ARGEn hatte außerdem die

---

[92] Darin einbezogen werden sollten neben einer engen Kooperation beim Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen auch abgestimmte Informations- und Kommunikationsverfahren bei der Anwendung von Sanktionen. Für klärungsbedürftig hielten einige freie Träger auch die Abgrenzung der noch genauer zu definierenden und bedarfsgerecht auszubauenden Leistungen der „psychosozialen Betreuung“ nach § 16 Abs. 2 SGB II von den Hilfen nach §§ 67/68 SGB XII.

[93] Aus Perspektive der Wohnungslosenhilfe wurde zudem beschrieben, dass für vergleichsweise viele Klientinnen und Klienten durch die relativ engen zeitlichen Befristungen der Maßnahmen nach deren Beendigung verstärkt Krisensituationen entstanden und dadurch oft erneute Hilfeprozesse ausgelöst wurden.

[94] Bemängelt wurde auch, dass für die Zielgruppe der Wohnungsnotfälle kaum Zugangsmöglichkeiten zu Maßnahmen nach SGB III bestehen. Im untersuchten Optionskreis wurde zudem eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Verantwortlichen nach SGB II (Kreis) und SGB III (Agentur für Arbeit) angemahnt.

Beseitigung der Softwareprobleme bei der Einleitung von Sanktionen erhebliche Bedeutung.

(Weiterer) Regelungsbedarf bestand (insbesondere aus Sicht der Präventionsstellen) hinsichtlich adäquater und verbindlicher Informations- und Kommunikationsverfahren für die Fälle, dass durch die Verhängung von Sanktionen akute Wohnungsnotfallsituationen entstehen. Hier wurden enge Abstimmungen und eine verbindliche Einbeziehung der Präventionsstellen ebenso für erforderlich gehalten wie von den institutionalisierten Hilfen der freien Träger nach §§ 67/68 SGB XII.

2.7.6 Weitergehende Optimierungsbedarfe im Rahmen der Gesamteinschätzung der Reform

Die über die bereits dokumentierten Optimierungsbedarfe hinausgehenden Vorschläge der von uns befragten Expertinnen und Experten beinhalteten zumeist Nachsteuerungsbedarfe, die sich nicht ausschließlich auf Wohnungsnotfälle bezogen. Im Vordergrund stand dabei vor allem Überarbeitungsbedarf im SGB II, um Verarmungs- und Verschuldungstendenzen gezielter entgegenzuwirken. Hier wurde von vielen Befragten (auch von Personal der ARGEn) die Wiedereinführung einmaliger Beihilfen[95] bzw. eine Erhöhung der Regelleistung oder (noch weitere) Verbesserungen in Fällen mit Mehrbedarf bei Erwerbstätigkeit vorgeschlagen.

Während ein großer Teil der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ARGEn seine Enttäuschung über die insbesondere bei den Vermittlungen nur spärlichen Erfolge zum Ausdruck brachte,[96] gaben andere auch zu bedenken, dass man bei vielen Dingen (auch angesichts des Ausmaßes der Reform) erst am Anfang stehe, trotz der erheblichen Probleme und Anstrengungen, die mit der Umsetzung des SGB II verbunden gewesen seien, dennoch schon ein gutes Stück voran gekommen und auf dem richtigen Weg sei.[97] Einigkeit bestand bei allen Befragten in der Forderung, die Bescheide für die Betroffenen nachvollziehbarer zu gestalten. Gelegentlich wurde angemahnt, dass auch die Abläufe innerhalb der ARGE vereinfacht, die Zeiträume bis zum Erhalt der Bescheide verkürzt und die Hilfen (landesweit) mehr vereinheitlicht werden sollten. Weitere Anregungen beinhalteten, freie Träger generell mehr in die Planungen der ARGEn einzubeziehen, und von einem der Befragten wurde vorgeschlagen, die Sicherstellung von Mieten gesetzlich verpflichtend zu regeln.

---

[95] Mehrfach wurde hier auch die Notwendigkeit einer angemessenen Sicherstellung der Versorgung von Kindern (vor allem auch mit Schulmaterialien) betont.

[96] Hier wurde auch gesondert angemahnt, vor allem auch für junge Menschen mehr Perspektiven zu schaffen.

[97] Vor diesem Hintergrund wurde dann auch gelegentlich um Verständnis für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der ARGEn geworben und eine bessere Personalausstattung empfohlen.

3. ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

3.1 Zusammenfassung

3.1.1 Anlage und Hauptfragestellungen der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung wurde vom Diakonischen Werk Schleswig-Holstein in Auftrag gegeben, um Auswirkungen der gemeinhin als „Hartz IV“ bekannten Sozialreform auf die Wohnungsnotfallproblematik und die Hilfen für von Wohnungslosigkeit bedrohte und betroffene Personen in Schleswig-Holstein zu erfassen. Es war davon auszugehen, dass die Reform, die vor allem mit dem Inkrafttreten des SGB II und des SGB XII ab 1.1.2005 umgesetzt wurde, das Wohnungsnotfallrisiko insgesamt erhöht, weil unter anderem viele Personen mit vormaligem Bezug von Arbeitslosenhilfe nur noch ein geringeres Transfereinkommen auf dem Niveau der früheren Sozialhilfe erhalten und ihre Unterkunfts- und Heizkosten auch nur noch bis zu einer als angemessen definierten Höhe finanziert bekommen, weil die Gesetzgebung rigidere Sanktionen bei Pflichtverletzungen vorsieht und neue Schnittstellen bei der Organisation der Hilfen in Wohnungsnotfällen geschaffen wurden.

Im Rahmen von lokalen Fallstudien, ausgeführt über Fachtage mit allen relevanten Akteurinnen und Akteuren in den vier kreisfreien Städten Flensburg, Kiel, Lübeck und Neumünster und den vier ausgewählten Landkreisen Dithmarschen, Herzogtum Lauenburg, Nordfriesland (Optionskreis) und Pinneberg wurde vor allem untersucht, in welcher Weise sich die neuen gesetzlichen Regelungen in unterschiedlichen lokalen Kontexten auf die Ausgrenzungsrisiken und Integrationschancen für von Wohnungslosigkeit bedrohte und bereits wohnungslose Haushalte auswirken. Dabei wurden sowohl problematische Folgewirkungen der Reform analysiert als auch Beispiele guter Praxis zur Reduzierung absehbarer Risiken und zur Nutzung möglicher Potenziale der neuen Gesetzeslage evaluiert.

Die Hauptfragestellungen betrafen Veränderungen bei der Neuorganisation der Hilfen, bei der Abgrenzung von Zuständigkeiten und der Zuordnung der Leistungsberechtigten zu den unterschiedlichen Gesetzesbereichen, die Regelung der Unterkunftskosten, der Umgang mit Haushalten mit übersteigenden Wohnkosten und die absehbaren Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und die Mietschuldenproblematik, Veränderungen im Bereich der Prävention von Wohnungslosigkeit (einschließlich der Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik) und bei der Organisation und Gewährung von psychosozialen Hilfen, etwaige Veränderungen in den Bereichen der Unterbringung bereits wohnungsloser Haushalte und ihrer Reintegration in normale Wohnverhältnisse und schließlich der bedeutsame Themenkomplex der Aktivierungsmaßnahmen und der Sanktionen bei Verstößen gegen die Pflichten der neuen Gesetzgebung.

Der Forschungsansatz sah eine Befragung in zwei zeitlichen Wellen vor, von denen die eine bislang abgeschlossen wurde. Die Ergebnisse bestätigen, dass durchweg der Aufbau der neuen Verwaltungsstrukturen noch bei weitem nicht abgeschlossen war und daher viele Einschätzungen noch vorläufig sind und bei einer Reihe von Fragen davon auszugehen ist, dass handfeste Auswirkungen erst zu einem späteren Zeitpunkt empirisch erfasst werden können. Dies spricht sehr für eine Durchführung der zweiten Welle der Untersuchung. Andererseits kommen mit zunehmender zeitlicher Entfernung des Untersuchungszeitpunkts zum Inkrafttreten der Reform neue externe Veränderungsfaktoren hinzu (wie beispielsweise die Preisentwicklung im Energiekostenbereich, neue gesetzliche Veränderungen in anderen Bereichen etc.), die den Fokus auf den Zusammenhang zwischen der Sozialreform und ihren Auswirkungen erschweren werden. Zudem sind wesentliche Strukturen bei der Organisation der Hilfen und der Gestaltung untergesetzlicher Regelungen zwischenzeitlich gut erkennbar und es ist sinnvoll, vor einer weiteren Verfestigung dieser Strukturen auch die positiven wie negativen ersten Erfahrungen aus anderen Kommunen einbeziehen zu können. Insofern kam die erste Untersuchungswelle mehr

als ein dreiviertel Jahr nach Inkrafttreten der Reform auch nicht „zu früh“, wie von manchen befürchtet.

Bevor wir auf die Ergebnisse zu den einzelnen Teilbereichen eingehen, ist festzuhalten, dass es im September 2005, also bei Beginn des Forschungsprojektes in Schleswig-Holstein, knapp über 135.000 Bedarfsgemeinschaften mit knapp 250.000 Personen im Bezug von Leistungen nach SGB II gab, die Quote der Personen im Leistungsbezug pro 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner in Schleswig-Holstein betrug 88. Seit Beginn der Reform war ein deutlicher Anstieg der Bezugszahlen zu konstatieren. Im Vergleich zum ersten Monat des Inkrafttretens der Reform (Januar 2005) war bis zum März 2006 (dem Monat nach unseren letzten Befragungen) eine Steigerung von 16,1 % bei den Bedarfsgemeinschaften und von 14,3 % bei den Personen zu konstatieren.

3.1.2 Zuständigkeitsregelungen und Organisation der Hilfen

Bei der Zuordnung von Hilfebedürftigen, die zuvor im Sozialhilfebezug gestanden hatten, wurden die Erwartungen, dass der ganz überwiegende Teil als erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Leistungsanspruch nach SGB II eingestuft würde, noch übertroffen. Die Zahl der Personen im Bezug von Leistungen der Sozialhilfe zum Lebensunterhalt (Kap. 3 SGB XII) liegt noch deutlich unter 5 % derjenigen, die im Bezug von Leistungen nach SGB II stehen. So kommen beispielsweise in der Landeshauptstadt Kiel auf 20.000 Bedarfsgemeinschaften nach SGB II weniger als 500 im Bezug von Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII.

Es gab alles in allem relativ wenige Streitfälle bei der Zuordnung, und in einigen Kommunen war noch nicht einmal die gesetzlich vorgesehene Einigungsstelle zur Schlichtung solcher Streitfälle eingerichtet worden. Im Allgemeinen wird das Urteil der eingeschalteten ärztlichen Dienste anerkannt. Zwar hat im Verlaufe des Jahres 2005 die Zahl der Personen im Bezug von Sozialhilfe nach SGB XII vielerorts wieder zugenommen, von einem massiven „Rücklauf“ konnte jedoch keine Rede sein. In den Fallstudienkommunen waren auch keine ausgeprägten Bestrebungen der jeweiligen Kostenträger zu erkennen, durch gezielte Maßnahmen (und Zweifel an der Erwerbsfähigkeit oder Wiederherstellung eines Minimums an Erwerbsfähigkeit) bestimmte Zielgruppen in die eine oder andere Richtung zu „verschieben“. Auch bei den Betroffenen selbst im Bereich der Wohnungsnotfallhilfen lassen sich keine eindeutigen Präferenzen der Zuordnung feststellen.

„Durchreisende“ wurden ebenso wie ortsansässige Wohnungslose ohne festen Wohnsitz in der Regel dem Personenkreis der SGB-II-Leistungsberechtigten zugeordnet, es gab aber auch Orte, an denen in den ersten drei Tagen Sozialhilfe nach SGB XII an „Durchreisende“ gezahlt wurde. Eingliederungsvereinbarungen wurden mit „Durchreisenden“ in der Regel nicht abgeschlossen, mit anderen Wohnungslosen schon häufiger, wenn auch hier die Praxis lokal stark variierte. Die meisten Institutionen (zumeist ARGEn), die SGB-II-Leistungen gewähren, können auch Tagessätze auszahlen, wobei hier die lokalen Details (Barschecks, Kassen-Counter, Geldautomaten etc., Arbeitsauflagen, Delegation oder Auslagerung in Beratungsstellen für Wohnungslose) ebenfalls erheblich variierten.

In den Einrichtungen der Wohnungsnotfallhilfen waren die Personen im Bezug von Leistungen nach SGB II ebenfalls regelmäßig in deutlicher Überzahl, wobei zu beachten ist, dass in den Präventionsstellen auch in nennenswertem Umfang Haushalte zur Klientel gehören, die überhaupt keine Leistungen der Mindestsicherung beziehen, und dass aufgrund der gesetzlichen Regelungen Personen in stationären Einrichtungen spätestens nach sechsmonatigem Aufenthalt von SGB-II-Leistungen ausgeschlossen sind. Insofern war hier – nach Zielgruppen und Bewilligungsorten unterschiedlich – auch ein größerer

Anteil von wohnungslosen Personen im Bezug von Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt nach SGB XII zu konstatieren (bis zu 70 % in einer der fünf Einrichtungen).[98]

Außer im Optionskreis Nordfriesland waren zum Untersuchungszeitpunkt überall Arbeitsgemeinschaften (ARGEn) zur Erfüllung der Aufgaben nach SGB II eingerichtet. In den größeren kreisfreien Städten wurden die Anlaufstellen ebenso wie in den Landkreisen sozialräumlich differenziert (am stärksten ausgeprägt in Kiel), die interne Arbeitsteilung war höchst vielfältig (Teams, in denen „Leistungsrechner" und persönliche Ansprechpersonen zusammen – oder klar getrennt voneinander – tätig waren, ganzheitliche Teams, in denen Fallmanagement und Leistungsberechnung von denselben Personen erbracht werden, getrennte Organisationsweise mit Ansprechpersonen in den Regionen und zentraler Leistungsabteilung etc.).

Positiv herauszuheben sind Beispiele, bei denen spezielle Ansprechpersonen der ARGE in Beratungsstellen für Wohnungslose tätig waren oder zumindest innerhalb der ARGE eine gesonderte Zuständigkeit für diesen Personenkreis bestand. In Lübeck wurden gute Erfahrungen mit der Übertragung wesentlicher Teile des Fallmanagements (für Männer in besonderen sozialen Schwierigkeiten) von der ARGE auf einen diakonischen Träger der Wohnungslosenhilfe gemacht, in Kiel war eine ähnliche Regelung zum Befragungszeitraum im Gespräch. Wichtig ist in diesem Kontext, dass auch der Zugang zu Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration in solchen Fällen gesichert bleibt.

Die Zuständigkeit für flankierende Integrationsmaßnahmen der Kommunen nach SGB II (Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychosoziale Betreuung) wurde in keiner der einbezogenen Städte und Landkreise vollständig auf die ARGEn übertragen. Positive Beispiele sind hier diejenigen, bei denen mit zusätzlichen Mitteln und konkreten Vereinbarungen eine zeitnahe Erstberatung aller SGB-II-Leistungsberechtigten mit einem entsprechendem Bedarf ermöglicht wurde und es relativ problemlos möglich war, erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auch dann (sozialhilfefinanziert) Hilfeleistungen zu gewähren, wenn die vorrangigen Leistungen des SGB II nicht bewilligt wurden oder nicht ausreichten. Bei Angeboten mit einer gemischten Projektfinanzierung ist dies deutlich einfacher als bei einzelfallbezogenen Leistungsentgelten aus strikt getrennten Budgets. Eher negativ zu vermerken ist der mangelnde Ausbau bedarfsgerechter Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 ff. SGB XII in einigen Kommunen.

Auch das Problem eines unzureichenden Ausbaus spezialisierter präventiver Hilfen wurde in mehreren Landkreisen thematisiert, steht aber in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit den Hartz-Reformen. Dort, wo bereits vor Inkrafttreten spezialisierte Präventionsstellen bzw. Fachstellen zur Vermeidung und Behebung von Wohnungslosigkeit – teilweise in kommunaler Trägerschaft, teilweise auch durch weitgehende Übertragung der Aufgaben auf freie Träger und in einem Fall durch eine gemeinsame Trägerschaft von kreisangehöriger Stadt und freiem Träger in einem kommunal-diakonischen Verband – eingerichtet worden waren, wurde bis zum Untersuchungszeitpunkt auch deren Fortbestand – in der Regel außerhalb der ARGEn – gesichert. Da die zum Untersuchungszeitpunkt noch gütige Regelung von Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II in der Praxis kaum zur Anwendung kam und zumeist auch bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ein Rückgriff auf Mietschuldenübernahmen nach dem Sozialhilferecht möglich war, spielte es auch keine große Rolle, dass die Kompetenzen für die erstgenannte Maßnahme mehrheitlich – aber nicht durchgängig – an die ARGEn übertragen worden waren. Beim Kommunal-Diakonischen Wohnungsverband ist noch die besondere Variante einer Beteiligung der ARGE und des Kreises an den Personalkosten einer Mitarbeiterin zu nennen, die damit sowohl über Mietschuldenübernahmen aus den beiden Rechtskreisen als auch über Mietdeponate nach SGB II entscheiden konnte. Allerdings war der weitere Fortbestand dieser Strukturen in mehreren Kommunen keineswegs gesichert und stand bei Abschluss

[98] Nach dem Landesausführungsgesetz zum SGB XII sind stationäre Einrichtungen für Wohnungslose nach §§ 67 ff. der einzige Einrichtungstyp, für den die sachliche Zuständigkeit in Schleswig-Holstein beim überörtlichen Träger der Sozialhilfe verblieben ist.

dieses Zwischenberichtes nicht zuletzt auch aufgrund neuerlicher Gesetzesänderungen bei der Übernahme von Mietschulden für erwerbsfähige Hilfebedürftige (Verlagerung ins SGB II, Abschaffung der Rückgriffsmöglichkeit auf das SGB XII) auf dem Prüfstand.

3.1.2 Regelung der Unterkunftskosten und ihre Auswirkungen

Die Regelung der Obergrenzen der Leistungen nach SGB II und SGB XII für Unterkunft und Heizung zeigt deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Kommunen. Zumeist wurden Regelungen übernommen, die zuvor auch für den – quantitativ deutlich kleineren – Kreis der Sozialhilfeberechtigten gegolten hatten. Ausnahmen sind hier vor allem in Neumünster und in Lübeck zu konstatieren, wo die Grenzwerte aufgrund neuerer Informationen über die Preisentwicklung am Wohnungsmarkt zum 1.1.2005 nach oben angepasst wurden.

Unterschiede gab es sowohl bei der Bestimmung der Wohnflächenobergrenzen insbesondere für Einpersonenhaushalte als auch hinsichtlich der Anerkennung gesteigerter Heizkosten bei einer an sich zulässigen Überschreitung der Wohnflächenobergrenzen, wenn dabei die Brutto-Kaltmiete noch die Mietobergrenzen unterschritt. In zwei der acht Kommunen wurde auch statt der Brutto-Kaltmiete die Netto-Kaltmiete als Bemessungsgrenze herangezogen. Eine Differenzierung nach Baualtersklassen fand (in unterschiedlicher Weise) in den beiden größten kreisfreien Städten Anwendung, in allen anderen Untersuchungskommunen dagegen nicht. Sozialwohnungen wurden nur in einer der acht Untersuchungskommunen grundsätzlich als angemessen eingestuft, in den übrigen Kommunen war dies nicht oder nur bei nachgewiesener Nichtverfügbarkeit preiswerteren Wohnraums der Fall, und in mehreren Kommunen lag die Angemessenheitsgrenze auch unter der Bewilligungsmiete der sozialen Wohnraumförderung. Im Vergleich zu den Höchstbeträgen der Tabelle nach § 8 Wohngeldgesetz gab es in unseren Fallstudienorten sowohl Über- als auch Unterschreitungen und genaue Übereinstimmungen. Dabei muss jedoch auch in Betracht gezogen werden, dass die Werte der Wohngeldtabelle letztmalig im Jahr 2000 auf Grundlage von Daten aus dem Jahr 1999 verändert wurden und das Wohngeld von Grundsatz her einem anderen Zweck als der vollständigen und bedarfsgerechten Deckung des Wohnbedarfs im Rahmen der Existenzsicherung dient.

Besonders große Unterschiede ergaben sich bei den Ausnahmeregelungen und bei den „Bagatellgrenzen“ für bereits bestehende Mietverhältnisse, bei denen aufgrund zu erwartender Mehraufwendungen für Umzugs- und Wohnungsbeschaffungskosten oder wegen sozialer Härten von einer Mietsenkungsaufforderung abgesehen werden sollte. Bei Letzteren wurden je nach Kommune Überschreitungen von 20 % (Sonderregelung für 2005), 15 %, 10 % oder nur nach einzelfallgenauer Amortisationsprüfung zugelassen. Als Gründe für Ausnahmeregelungen konnten unter anderem gelten: Tod eines Familienmitgliedes oder Trennung von Partnerschaften, voraussichtliches Ausscheiden aus dem Leistungsbezug, verschiedene Konstellationen bei Alleinerziehenden, fortgeschrittenes Alter, dauerhafte Erkrankungen, Behinderung, Pflegebedürftigkeit etc. Die vorgenannten Beispiele für mögliche Überschreitungen der Mietobergrenzen fanden sich jedoch keineswegs in allen Kommunen und waren zum Teil mit höchst unterschiedlichen Bedingungen verknüpft.

Bei der Neuanmietung von Wohnungen durch hilfebedürftige Bedarfsgemeinschaften wurde sehr viel seltener Ermessensspielraum nach oben gelassen, wobei in einigen – aber bei weitem nicht in allen – Kommunen noch eine Überschreitung für akute Wohnungsnotfälle in Betracht gezogen wurde. In keinem der Fallstudienorte fand sich eine sozialräumlich differenzierte Ausgestaltung der Mietobergrenzen, um Segregationseffekten entgegenzuwirken.

Für junge Menschen unter 25 Jahren wurden in den Kommunen bereits vor Verabschiedung der jüngsten Gesetzesänderungen, die einen Auszug hilfebedürftiger Personen dieser Altersgruppe aus dem Elternhaus erschweren sollen, mit Verweis auf die Zumutbarkeit möblierter Zimmer deutlich niedrigere Mietobergrenzen festgelegt.

Leistungen für Wohnungsbeschaffungskosten werden in einigen Kommunen sehr restriktiv gewährt, bei Mietkautionen ist die Praxis verbreitet, diese bereits ab dem Folgemonat ratenweise wieder von der monatlichen Regelleistung abzuziehen, was als rechtlich bedenklich eingestuft werden kann und den Dispositionsspielraum der betroffenen Bedarfsgemeinschaften und ihre Möglichkeiten zur Ansparung für besondere Bedarfe relativ langfristig einschränkt.

Besondere Versorgungsprobleme wurden insbesondere bei Einpersonenhaushalten und relativ großen Haushalten mit mehr als fünf Personen konstatiert. Gerade bei den Alleinstehenden, die auch einen Großteil der Wohnungsnotfälle ausmachen, wurde auch in der Mehrzahl der Untersuchungsorte Handlungsbedarf für eine Erhöhung der Mietobergrenzen gesehen. Hinzu kommt, dass zusätzliche Barrieren – wie die Ablehnung von Bewerberhaushalten mit negativen Einträgen bei Wirtschaftsinformationsunternehmen wie der Schufa – das zugängliche Segment an Wohnungen besonders für bereits wohnungslose Haushalte weiter verengen.

Besondere Probleme bereiteten den bedürftigen Haushalten und den Kommunen als Trägern der Leistungen für Unterkunft und Heizung die deutlich gestiegenen Energiekosten. Aus der Wohnungswirtschaft wird zudem beklagt, dass die konstante Steigerung der kalten Betriebskosten bei gleich bleibenden Angemessenheitsgrenzen für die Brutto-Kaltmiete den Anteil der als „angemessen“ anerkannten Nettokaltmiete tendenziell immer weiter schmälert.

Mit Bedarfsgemeinschaften, deren Wohnkosten die kommunalen Mietobergrenzen überschritten, wurde in den Fallstudienorten wiederum höchst unterschiedlich verfahren. Nur in zwei Landkreisen von allen acht einbezogenen Fallstudiengebieten sind unmittelbar nach Inkrafttreten der Reform auch Mietsenkungsaufforderungen mit Fristsetzung versandt und ggf. nach spätestens sechs Monaten die Leistungen auf den als anerkannt definierten Betrag gekürzt worden. In den übrigen Kommunen wurden entsprechende Kostensenkungsaufforderungen erst im Frühjahr, Sommer oder Herbst 2005 versandt, zeitlich gestaffelt, oder der Versand war – in zwei Kommunen – zum Befragungszeitpunkt erst noch vorgesehen.

Eine Quantifizierung des Umfangs von Haushalten, die von Kostensenkungsaufforderungen betroffen waren, war überwiegend nur als grobe Schätzung möglich, zumal die Kommunen – obwohl sie die Kostenträger sind – in der Regel auch nicht über entsprechend aggregierte Daten des Computersystems der ARGEn zur Frage der Unterkunftskosten verfügen können. In einer Kommune wurde nach einer umfangreichen Stichprobenerhebung aus den Akten festgestellt, dass nahezu 40 % der Bedarfsgemeinschaften im Bezug von Leistungen nach SGB II und SGB XII die kommunalen Mietobergrenzen überschritten. Nach Festlegung einer Bagatellgrenze für Überschreitungen und Berücksichtigung von Sonderregelungen für Härtefälle verblieben hier noch 16 % aller Haushalte, die eine Kostensenkungsaufforderung erhalten sollten. Bei den weniger fundierten Schätzungen aus den übrigen Orten schwankten die Anteilswerte zwischen 30 - 40 %, einem Drittel, 20 - 30 % und knapp 5 %. Der aus einer Kommunalbefragung für die Wohnungsbedarfsprognose 2020 ermittelte Anteilswert von 18 % aller SGB-II-Bedarfsgemeinschaften in Schleswig-Holstein mit überschreitenden Mietkosten erscheint vor diesem Hintergrund durchaus plausibel. Demnach würden landesweit ca. 22.000 Bedarfsgemeinschaften die Mietobergrenzen überschreiten und ca. zwei Drittel davon (15.000) auch zur Kostensenkung aufgefordert werden.

Es ist anzunehmen, dass es den betroffenen Bedarfsgemeinschaften relativ selten gelingt, ihre Mietkosten durch Untervermietung zu senken. Auch der Nachweis einer erfolglosen Wohnungssuche, bei dem auch nach Ablauf der Frist die tatsächlichen Kosten weitergezahlt werden müssten, dürfte eher selten gelingen, zumal die Anforderungen an diesen Nachweis häufig unklar und daher für die betroffenen Haushalte mit großer Rechtsunsicherheit verbunden sind. Eine Senkung der Mietforderungen von Vermieterseite war den Befragten bei den von uns durchgeführten lokalen Fachtagen nur in seltenen Fällen, und dann vor allem bei Privatvermietern bekannt. Aus der Wohnungswirtschaft wurde

jedoch mehrfach berichtet, dass insbesondere bei Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus mit größeren Wohnflächen Kostennachlässe gewährt werden müssten, weil die kommunalen Mietobergrenzen die Bewilligungsmieten nicht abbilden und andernfalls in verstärktem Umfang Leerstände entstehen würden.

Die vermutlich häufigste Form des Umgangs mit übersteigenden Mietkosten dürfte die Übernahme eines „Eigenanteils“ durch die betroffenen Haushalte sein, den sie nach einer Absenkung der Unterkunftsleistungen auf den angemessenen Anteil selbst zu tragen haben. Dabei entsteht absehbar ein erhöhtes Mietschuldenrisiko, und eine Mietschuldenübernahme scheidet in aller Regel aufgrund des unangemessenen Mietpreises aus.

Unstreitig führen restriktive Mietobergrenzen der Kommunen, die nunmehr einen deutlich höheren Kreis von Leistungsberechtigten als vormals bei der Sozialhilfe betreffen, längerfristig auch zu einer verstärkten Konzentration unterstützungsbedürftiger Haushalte in den Stadtteilen und Quartieren, in denen entsprechend „angemessener“ Wohnraum konzentriert ist. Entsprechender Segregationsdruck ergibt sich nicht nur aus Umzügen infolge von Kostensenkungsaufforderungen, sondern auch im Rahmen der allgemeinen Fluktuation (mit deutlich rigiderer Anwendung der Angemessenheitsgrenzen bei Neuanmietungen). In dem Fallstudienorten war ein erhöhter Nachfragedruck insbesondere im Segment der preiswerten Kleinwohnungen fast überall bereits erkennbar. Zahlenangaben aus der Wohnungswirtschaft verweisen auf Stadtteile, in denen der Anteil von langzeitarbeitslosen Leistungsbezieherhaushalten bereits bei über 30 % und bis zu 40 % liegt. Die absehbare Verschärfung dieser Entwicklung steht in deutlichem Widerspruch zur verbreiteten Zielsetzung ausgewogener Bevölkerungsstrukturen, und es ist davon auszugehen, dass der Bedarf an kostenaufwändigen Programmen zur Intervention in Stadtteilen mit hoher Konzentration von Langzeitarbeitslosen perspektivisch eher zunehmen wird, zumal in den in unsere Untersuchung einbezogenen Orten nur in relativ geringem Umfang Gegenmaßnahmen gegen den absehbaren Segregationstrend (beispielsweise durch kommunale Wohnungsversorgungskonzepte und vertragliche Vereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft) ergriffen wurden.

3.1.3 Prävention von Wohnungslosigkeit

Im Hinblick auf die Wohnungsnotfallproblematik wird es im Allgemeinen als positiv eingeschätzt, dass die Möglichkeit einer Direktüberweisung der Kosten für Miete und Heizung an Vermieter und Versorgungsunternehmen nun auch für diejenigen Langzeitarbeitslosen besteht, die vorher Arbeitslosenhilfe erhielten und bei denen die Arbeitsadministration in der Vergangenheit vielerorts den Vollzug entsprechender Abtretungserklärungen abgelehnt hatte. Aus der Wohnungswirtschaft und aus einzelnen Präventionsstellen wird die häufigere Anwendung von Direktüberweisungen gefordert, von den ARGEn wird dies in der Regel mit dem Hinweis darauf zurückgewiesen, dass Direktüberweisung nur bei Zweifeln an der „zweckentsprechenden Verwendung“ durch die Hilfebedürftigen gesetzlich vorgesehen sind. Liegen Belege für solche Zweifel vor (insbesondere bei Mietschulden), werden Direktüberweisungen in aller Regel veranlasst. Allerdings können auch dann bei fehlerhafter Bearbeitung und unzureichender Aktualisierung sowie aufgrund der verbreiteten Probleme mit der zentralen Computersoftware Wohnungsnotfälle administrativ verursacht werden. Entsprechende Negativerfahrungen wurden sowohl von Präventionsstellen als auch aus der Wohnungswirtschaft berichtet.

Bei den Befragungen nahm neben dem erhöhten Mietschuldenrisiko, das sich jedoch nach verbreiteter Einschätzung erst längerfristig auch in den Zahlen der Präventionsstellen niederschlagen wird, auch das Thema Stromschulden einen relativ breiten Raum ein. Aufgrund der erheblich gestiegenen Stromkosten und des verbreitet rigideren Vorgehens der Versorgungsunternehmen (Ablehnung von ratenweisen Abträgen, vermehrte Abschaltung der Stromzufuhr) entstanden hier zusätzliche Probleme, die mit den Hartz-Reformen nicht unmittelbar im Zusammenhang stehen, sich aber in den Aufwendungen für die Leistungsberechtigten durchaus widerspiegeln. Auch bei der Heizenergie war ein deutlich erhöhtes Schuldenaufkommen zu verzeichnen.

Bei dem Fallaufkommen der kommunalen Präventionsstellen war im Jahr 2005 (noch) keine quantitative Zunahme der Wohnungsnotfallproblematik feststellbar. Mit geringfügigen Ausnahmen war die Zahl der gemeldeten Mietschuldenfälle, Kündigungen, Räumungsklagen und Zwangsräumungstermine im Jahr 2005 gegenüber den Vorjahren sogar rückläufig. Die befragten Fachleute lasen daraus jedoch keine Anzeichen für eine Entwarnung ab. Die beschriebene Zurückhaltung verschiedener Kommunen bei den Kostensenkungsaufforderungen gegenüber „zu teuer" wohnenden Bedarfsgemeinschaften, die Akzeptanz auch vergleichsweise höherer Mietkosten in der Anfangsphase nach Inkrafttreten der Reform und die praktizierten Direktüberweisungen wurden als mögliche Gründe für die positive Entwicklung der Wohnungsnotfallproblematik gesehen. Es war jedoch durchaus absehbar, dass für das Jahr 2006 und vor allem für die Folgejahre eher wieder eine Zunahme der Wohnungsnotfallproblematik zu erwarten ist. In diesem Zusammenhang wurde unter anderem auf die riskante Strategie der Übernahme eines „Eigenanteils" an zu hohen Mietkosten und auf die zunehmenden finanziellen Schwierigkeiten von Leistungsberechtigten in selbst genutztem Wohnungseigentum hingewiesen. Auch die noch bei weitem nicht ausgeschöpften Sanktionsmöglichkeiten des neuen Gesetzes könnten bei rigiderer Anwendung zu einem erhöhten Wohnungsnotfallrisiko beitragen. Erst über einen längeren Zeitraum wird sich das gestiegene Risikopotenzial aufgrund der Einkommensminderungen bei einem Großteil der früher Arbeitslosenhilfeberechtigten auswirken. Schließlich wurde aus dem politisch gewollten Anstieg von Arbeitsplätzen im Niedrigeinkommensbereich und in prekärer Selbstständigkeit („*Midi-Jobs*", „*Ich-AGs*" etc.) ein steigendes Risikopotenzial abgeleitet, weil hier das Mietschuldenrisiko aufgrund schwankender Einkommen oftmals höher ist und eine Wohnungssicherung durch unklare Zukunftsprognosen erschwert wird.

Auf die Organisation präventiver Hilfen wurde weiter oben bereits eingegangen. Eine Ansiedlung außerhalb der ARGEn war die Regel und ermöglichte in mehreren Kommunen auch die Verknüpfung präventiver Aufgaben mit denen der städtischen Obdachlosenunterbringung und der Reintegration wohnungsloser Haushalte in regulären Wohnraum. Es wurde als positiv betrachtet, wenn Kompetenzen für Mietschuldenübernahmen nach beiden gesetzlichen Regelungen (§ 22 Abs. 5 SGB II und § 34 SGB XII) bei den Präventionsstellen lagen, was entweder durch die Beteiligung der ARGE an einzelnen Personalstellen ermöglicht wurde (Beispiel Kommunal-Diakonischer Wohnungsverband Heide) oder durch den Verzicht auf eine Übertragung von Kompetenzen für Mietschuldenübernahmen auf die ARGE (Kiel) bzw. eine Rückübertragung dieser Kompetenzen auf die Kommune (Lübeck). Zum Untersuchungszeitpunkt war aber auch die Übertragung der Kompetenzen zur Mietschuldenübernahme nach § 22 Abs. 5 SGB II auf die ARGEn unproblematisch, weil die für die Anwendung dieser Bestimmung genannten Konditionen (drohender Wohnungsverlust bedroht Aufnahme konkret in Aussicht stehender Beschäftigung) regelmäßig nicht zutrafen, was zumeist durch kurze telefonische Rücksprache geklärt werden konnte. In solchen Fällen konnte dann problemlos auch bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf die weitergehenden Hilfemöglichkeiten nach § 34 SGB XII zurückgegriffen werden. Seit der gesetzlichen Neuregelung zum 1.4.2006 ist dieser Rückgriff nicht mehr möglich und für erwerbsfähige Hilfebedürftige kommt nur noch eine Schuldenübernahme nach der Neufassung des § 22 Abs.5 SGB II in Betracht, die nun aber bei drohender Wohnungslosigkeit als Soll-Regelung formuliert ist und auch die Übernahme von Energieschulden einschließt, soweit die Hilfebedürftigen laufende Leistungen für Unterkunft und Heizung erhalten.[99]

Während die Sicherung von Wohnverhältnissen bei vorübergehendem Aufenthalt in Institutionen wie Krankenhaus, Therapie oder Strafvollzug zumindest für die Dauer von bis zu

[99] Auf die neue gesetzliche Regelung, die mit dem Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung im Mai 2006 bereits erneut wieder ergänzt werden sollte (wer zwar erwerbsfähig, aber nicht hilfebedürftig nach SGB II ist und deshalb auch keine laufenden Leistungen erhält, soll demnach eine Mietschuldenregulierung nach § 34 SGB XII erhalten können), gehen wir in unseren Empfehlungen nochmals gesondert ein.

sechs Monaten auch für erwerbsfähige Hilfebedürftige relativ problemlos möglich war,[100] gestaltete sich die Absicherung der Stromkosten in solchen Fällen schwieriger. Die Unterstützung bei der Anmietung von Alternativwohnraum zur Abwendung von drohender Wohnungslosigkeit war für die Präventionsstellen zumeist deshalb schwieriger, weil die Kompetenzen zur Gewährung von Mietkautionen und von Leistungen zur Wohnungsbeschaffung in der Regel bei den ARGEn lagen.

Eine enge Zusammenarbeit der Präventionsstellen mit den ARGEn war – mit Ausnahme des Optionskreises – ohnehin unentbehrlich. Als dringend verbesserungsbedürftig wurde in diesem Zusammenhang die Nachvollziehbarkeit der Leistungsbescheide und – je nach Organisationsform der ARGE – der Zugang zu konstanten Ansprechpersonen bei der Bearbeitung der Leistungsansprüche benannt. Dies wurde auch von der Wohnungswirtschaft als besonderer Schwachpunkt bei Nachfragen zu Problemen mit der Mietzahlung benannt.

3.1.4 Psychosoziale Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen

In Bezug auf die psychosozialen Hilfen gab es zum Erhebungszeitpunkt vielerorts noch keine abschließende Regelung, eine genauere inhaltliche Ausgestaltung des Begriffs der psychosozialen Betreuung nach § 16 Abs. 2 SGB II stand in der Regel noch aus.

Während Eingliederungsvereinbarungen mit den jungen Menschen unter 25 Jahren bereits weitgehend der Regelfall waren, galt dies für die erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Alter darüber keineswegs durchgehend. Die Praxis war hier wieder sehr unterschiedlich und Angaben über den Anteil der Personen dieser Altersgruppe, mit denen eine Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II abgeschlossen wurde, variierten von 60 % oder 50 % bis hinunter zu „nur in Ausnahmefällen“ und dem Verweis auf mündliche Eingliederungsvereinbarungen, „Integrationspläne“ etc.

Bei der Zusammenfassung der organisatorischen Regelungen wurde bereits deutlich gemacht, dass durch die Mischfinanzierung von Projekten der Schuldnerberatung und der Suchtberatung Schnittstellenprobleme zwischen Leistungsansprüchen nach SGB II und SGB XII relativ weitgehend vermieden werden konnten, bei einer – an einigen Orten projektierten – verstärkten Umstellung auf die Finanzierung von Einzelleistungen könnten solche Schnittstellenprobleme jedoch verstärkt zutage treten. Positive Beispiele für einen zeitnahen Zugang zu flankierenden Hilfen für erwerbsfähige Hilfebedürftige wurden uns aus Kiel, Lübeck und Dithmarschen geschildert. Die Kontrolle beschränkte sich in einigen Fällen auf eine Bestätigung der Teilnahme an vereinbarten Terminen, in anderen wurden auch weitergehende Hinweise über den Hilfefortschritt und die voraussichtliche Dauer des Beratungsprozesses verlangt oder die Klienten sollten dazu selbst regelmäßig Auskunft geben.

Das Widerspruch zwischen erforderlichem Vertrauensschutz in der Beratung und der Verpflichtung zur Informationsweitergabe einerseits und zwischen der Freiwilligkeit als Grundvoraussetzung für eine gelingende „Koproduktion“ im Beratungsprozess und der Sanktionsdrohung im Falle der Nichtwahrnehmung „verordneter“ flankierender Leistungen andererseits wurde von vielen Beratungsstellen als problematisch beurteilt und es wurde gefordert, auch in den ARGEn mehr Motivationsarbeit mit den Hilfebedürftigen zu leisten. Gleichzeitig waren manche freie Träger darum bemüht, Leistungen im Auftrag der ARGEn deutlich wahrnehmbar von anderen – auf Freiwilligkeit basierenden – Angeboten abzutrennen. Auf die positiven Erfahrungen mit der Übernahme wesentlicher Teile des Fallma-

[100] Nach der geplanten Gesetzesänderung durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende verlieren diese künftig allerdings ihren Leistungsanspruch nach SGB II bereits bei der Aufnahme in stationäre Einrichtungen einschließlich Strafanstalten, nicht jedoch bei bis zu sechsmonatigem Krankenhausaufenthalt.

nagements für wohnungslose Männer durch einen diakonischen Träger in Lübeck und ähnliche Planungen in Kiel wurde bereits eingegangen.

Positive Beispiele für eine gelungene Einbeziehung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Wohnungslosenhilfe in die Planung von Eingliederungsmaßnahmen nach SGB II werden insbesondere dort geschildert, wo es (bei den ARGEn) spezielle Ansprechpersonen für Wohnungslose nach SGB II gab, andernorts wurde hier noch erheblicher Verbesserungsbedarf gesehen.

Inhaltlich hat in der Wohnungslosenhilfe die Notwendigkeit von Budgetberatung und Geldverwaltung deutlich zugenommen und es wurde verschiedentlich auf einen gesteigerten Bedarf an allgemeiner Sozialberatung und Begleitung bei Ämtergängen hingewiesen. Nicht zuletzt aufgrund der Probleme vieler Hilfebedürftiger in besonderen Notlagen, den Wegfall einmaliger Leistungen für besondere Bedarfe durch Ansparung eines Teils der ohnehin knapp bemessenen Regelleistung zu kompensieren, ist auch die Nachfrage nach Basishilfen der Wohlfahrtspflege (Tafeln, Kleiderkammern, Sozialkaufhäuser, Spendenmittel für besondere Bedarfe etc.) deutlich gestiegen.

3.1.5 Aktivierung und Sanktionen

Den Aktivierungsmaßnahmen kam vielerorts nach dem aufwändigen Aufbau der neuen Verwaltungsstrukturen und der vorrangigen Antragsbearbeitung und Zahlbarmachung von Mindestsicherungsleistungen (und dem nicht zu unterschätzenden Zeit- und Ressourcenaufwand für die Bewältigung der immer wieder beklagten Probleme mit der Software A2LL) erst im späteren Verlauf des Jahres 2005 gesteigerte Aufmerksamkeit zu. Entsprechend vorläufig und noch nicht abschließend waren auch die Einschätzungen durch die Befragten vor Ort.

Beklagt wurde vor allem der Wegfall von Maßnahmen der kommunalen Hilfen zur Arbeit, insbesondere der einjährigen sozialversicherungspflichtigen Maßnahmen nach § 19 BSHG mit Vertrag, die in einigen Orten auch für Wohnungslose eine wertvolle Möglichkeit zur Eingliederung und sozialen Stabilisierung geboten hatten. Der bei der Einführung der Reform gepriesene Zugang zu Eingliederungsmaßnahmen nach SGB III verblieb den Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen ohnehin weitgehend versperrt, zumal die dafür verfügbaren Mittel deutlich reduziert worden sind. Übereinstimmend wurde festgestellt, dass es längerfristig subventionierter Beschäftigungsangebote auf einem zweiten Arbeitsmarkt und mehrjähriger „Förderketten“ bedarf, um Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen eine sinnvolle Perspektive anbieten zu können. An den Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nach § 16 Abs. 3 SGB II (so genannte 1-Euro-Jobs) wurde vor allem die kurze Dauer bemängelt, auch wenn einzelne Träger der Wohnungslosenhilfe hier selbst verstärkt als Träger in Erscheinung traten und die flexible Gestaltbarkeit sowie die mögliche Verknüpfung mit Qualifizierungsangeboten positiv beurteilten. Es gab sowohl Fallstudienorte, in denen die Chancen auf eine Vermittlung in angemessene Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen mit Wohnungsnotfallproblematik unter der neuen Gesetzgebung als deutlich besser beurteilt wurden, als auch solche, in denen sich das Angebot für diesen Personenkreis eher verschlechtert hatte.

Im Optionskreis, in dem viele potenzielle Schnittstellen zwischen SGB II und SGB XII keine Rolle spielten, wurde die deutliche Konkurrenz und unzureichende Kooperation zwischen den Sozialzentren und der örtlichen Agentur für Arbeit bei der Akquisition von Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten und der sehr weitgehende Ausschluss von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen von Maßnahmen nach SGB III kritisiert.

Auch die Anwendung von Sanktionen war bei den jungen Menschen unter 25 Jahren deutlich weiter entwickelt und in die Praxis umgesetzt als bei den übrigen Personen im Leistungsbezug. Bei Ersteren traf insbesondere die unflexible und rigide Sanktionsvorschrift der vollständigen Kürzung der Regelleistung für drei Monate bei bestimmten Regelverstößen durchgängig auf Kritik. Die gesetzliche Soll-Regelung einer Direktüberweisung der Leistungen für Unterkunft und Heizung an Vermieter und Versorgungsunter-

nehmen in solchen Sanktionsfällen ist insofern nur bedingt wirksam zu Vermeidung von Wohnungsnotfällen, als regelmäßig und nur mit einer Ausnahme mit Verweis auf vorrangiges Einkommen der Betroffenen in Form von Kindergeld nur Teilbeträge direkt überwiesen wurden.

Die Gefahr, dass zumindest ein Teil der von Kürzungen betroffenen jungen Menschen in andere – häufig illegale – Formen der Existenzsicherung (Schwarzarbeit, Beschaffungskriminalität, Prostitution, Betteln) abgedrängt wird, ist nicht von der Hand zu weisen. Verschiedentlich wurde auch auf eine Zunahme von verdeckter Wohnungslosigkeit in dieser Altersgruppe verwiesen (Mitwohnverhältnisse, „*Matratzen-Hopping*“) und es wurde von Jugendlichen berichtet, die aufgrund der Kürzungen aus ihren Elternhäusern verwiesen wurden und in einer Notunterkunft unterkamen. Es gab aber auch Eltern, die beim Versuch, ihre sanktionsbetroffenen Kinder zu unterstützen, selbst in Mietschulden gerieten.

Bei den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Alter von mehr als 25 Jahren war die Sanktionspraxis nach dem SGB II – ebenso wie die Aktivierungsmaßnahmen – noch nicht in gleichem Maße entwickelt. Zehnprozentige Sanktionen wegen Terminverstößen kamen (noch) um ein Mehrfaches häufiger vor als 30%-ige Kürzungen wegen anderer Pflichtverletzungen, eine Umkehr dieses Mengenverhältnisses nach verstärktem Ausbau der Aktivierungsmaßnahmen wurde aber für die Zukunft für möglich gehalten. Kürzungen der Leistungen für Unterkunft und Heizung – im Wiederholungsfall gesetzlich möglich – waren den Befragten noch nicht bekannt geworden.

Allgemein wurde davon ausgegangen, dass die Sanktionspraxis – nicht zuletzt nach Beseitigung der Hürden, die auch die Computersoftware gegen die Verhängung von Sanktionen aufweist (die Eingabe ist nur auf Umwegen möglich und zeitaufwändig) – sich künftig noch erheblich verschärfen wird und dass es dann umso notwendiger sein wird, die Präventionsstellen bei einschneidenden Sanktionen zu informieren. Insbesondere bei Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten ist vor einer möglichen Verhängung von Sanktionen verstärkt zu überprüfen, ob die besagten Schwierigkeiten nicht einen „wichtigen Grund“ darstellen, weshalb auch bei Pflichtverletzungen von Sanktionen abzusehen wäre. Im Einzelfall ist eine entsprechende Einflussnahme der von uns befragten Fachkräfte der Wohnungslosenhilfe auch schon gelungen, sie setzt aber entsprechend enge Kontakte zwischen der Wohnungslosenhilfe und den persönlichen Ansprechpersonen nach SGB II voraus.

3.2 Empfehlungen

3.2.1 Übergreifende Empfehlungen

Immer wieder wurde bei unseren Befragungen darauf verwiesen, dass das Leistungsniveau der Regelleistung (zur Absicherung des soziokulturellen Existenzminimums) ausgesprochen knapp bemessen ist und dass viele Probleme der Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieher damit in engem Zusammenhang stehen. Aus den Reihen der Wohlfahrtspflege ist das zu geringe Niveau der Regelleistung wiederholt kritisiert worden und die Herleitung, Bestimmung und Weiterentwicklung der Regelleistung sind höchst umstritten (vgl. u.a. Diakonisches Werk 2006, S. 4; Deutscher Caritasverband 2006, S. 2; Der Paritätische Wohlfahrtsverband 2006). Wir empfehlen daher eine bedarfsgerechte und existenzsichernde Anhebung der Regelleistung, bei der die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 zugrunde gelegt wird, aber auch die danach erst eingeführten Mehrbelastungen durch Praxisgebühr und erhöhte Mehrwertssteuer ab 2007 Berücksichtigung finden.[101] Atypische Bedarfe sollten auch im SGB II durch eine erhöhte Leistung im Einzelfall ausgeglichen werden können.

[101] Im forschungsbegleitenden Beirat gab es hier von verschiedener Seite deutlichen Widerspruch mit Hinweis auf die Finanzierungsprobleme und darauf, dass zusätzliche Belastungen auch die übrigen

Es sollte klargestellt werden, dass darlehensweise Abzüge von der Regelleistung auf Fälle nach § 23 SGB II und den Höchstanteil von 10 % beschränkt bleiben müssen. Weitere Tilgungsbeiträge von der Regelleistung (beispielsweise für Mietdeponate oder Mietschuldenabträge) sollten ausdrücklich für unzulässig erklärt werden.

Die Leistungsbescheide müssen transparenter und für die Betroffenen nachvollziehbar gestaltet werden (dies gilt insbesondere auch bei der Berechnung der Wohn- und Heizkosten, der Berücksichtigung vorrangiger Einkommen und bei Sanktionen).

Eine Lösung der Softwareprobleme des zentralen Computersystems der Bundesagentur zur Verwaltung der SGB-II-Leistungen ist dringend erforderlich, da hier in hohem Umfang Energie- und Zeitressourcen gebunden werden.

Kommunale Träger müssen für ihren Zuständigkeitsbereich in die Lage versetzt werden, Daten aus dem zentralen Computersystem auszuwerten (in unserem Zusammenhang geht es hier insbesondere um Daten zu den Wohnverhältnissen der Bedarfsgemeinschaften, über unangemessene Miet- und Heizkosten und vorgenommene Absenkungen, versandte Kostensenkungsaufforderungen etc.).

3.2.2 Empfehlungen zu den Zuständigkeitsregelungen und zur Organisation der Hilfen

Der generelle Ausschluss von Leistungsansprüchen nach dem SGB II bei mehr als sechsmonatigem Aufenthalt in stationären Einrichtungen (§ 7 Abs. 4 SGB II) sollte aufgehoben werden. Gleiches gilt für die im Gesetzentwurf zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende vom Mai 2006 vorgesehene Regelung, dass künftig in der Regel schon bei Aufnahme in eine stationäre Einrichtung der Anspruch auf Leistungen nach SGB II grundsätzlich entfallen soll.[102] Wir empfehlen dagegen, dass Erwerbsfähige in stationären Einrichtungen auch bei längerfristigem Aufenthalt einen Anspruch auf berufliche Integrationsleistungen nach SGB II behalten.

Innerhalb den ARGEn sollten die Zuständigkeiten sowohl für persönliche Angelegenheiten als auch für individuelle Leistungsgewährung so geregelt werden, dass für jede(n) erwerbsfähige(n) Hilfebedürftige(n) eine entsprechende Ansprechperson bekannt und erreichbar ist.

Ein Verzicht auf die Übertragung der kommunalen Aufgaben für flankierende Leistungen (Schuldnerberatung, Suchtberatung, psychosoziale Betreuung) auf die ARGEn erscheint uns empfehlenswert, insbesondere wenn – wie in positiven Beispielen aus unseren Fallstudien – durch zusätzliche Mittel und konkrete Vereinbarungen mit den Hilfeanbietern ein rascher Zugang erwerbsfähiger Hilfebedürftiger zu entsprechenden flankierenden Leistungen gesichert und Schnittstellenprobleme mit weitergehenden Hilfen (beispielsweise Schuldnerberatung nach § 11 SGB XII, Hilfen zur Überwindung besonderer Schwierigkeiten nach §§ 67/68 SGB XII etc.) dadurch gelöst oder vermindert werden können.

Eine gesonderte Zuständigkeit von Personal zur Gewährung von Leistungen nach SGB II an Wohnungslose halten wir für sinnvoll und empfehlenswert. Positive Beispiele der Auslagerung wirtschaftlicher Hilfen und von Fallmanagement nach SGB II in Beratungsstellen freier Träger oder kommunale Fachstellen empfehlen wir zur Nachahmung an anderen

---

Teile der Bevölkerung betreffen. Allerdings haben die Regelsätze nach wie vor die Funktion, das sozio-kulturelle Existenzminimum zu sichern, und reichen dazu nicht mehr aus, wenn Mehrbelastungen nicht durch eine Erhöhung ausgeglichen werden.

[102] Die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung – die nur noch bei Krankenhausaufenthalten für weniger als sechs Monate und bei tatsächlich im Umfang von mindestens 15 Wochenstunden erwerbstätigen Hilfebedürftigen einen Leistungsanspruch nach SGB II anerkennt – würde dazu führen, dass Wohnungslose in stationären Einrichtungen auch schon bei kurzfristigem und nur vorübergehendem Aufenthalt von wenigen Tagen oder Wochen aus dem SGB II ausgegliedert werden. Bereits angelaufene Eingliederungsleistungen nach SGB II müssten in solchen Fällen abgebrochen werden.

Orten. Ein reibungsloser Zugriff auf Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration sollte dabei jedoch gesichert sein.

Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in besonderen sozialen Schwierigkeiten ist in jedem Fall eine enge Kooperation zwischen den ARGEn und Trägern von Hilfen nach §§ 67/68 SGB XII erforderlich und institutionell sicherzustellen.

3.2.3 Empfehlungen zur Regelung der Leistungen für Unterkunft und Heizung und zu wohnungspolitischen Maßnahmen

In der Praxis werden darlehensweise gewährte Mietkautionen und Mietschulden durch Aufrechnung mit der Regelleistung getilgt, obwohl sie nicht Bestandteil der Regelleistung sind. Es sollte daher gesetzlich klargestellt werden, dass Darlehen nach § 22 Abs. 3 und 5 erst nach Ende der Hilfebedürftigkeit oder bei Rückerstattung der Mietkaution zu tilgen sind und dass die Aufrechnungsmöglichkeit nach § 23 Abs. 1 Satz 3 in diesen Fällen keine Anwendung findet.

Die Höchstbeträge der Wohngeldtabelle nach § 8 Wohngeldgesetz sind veraltet. Bei einer Regelung der Mietobergrenzen, die sich ausschließlich an der Praxis zur Gewährung von Unterkunftsleistungen nach dem alten BSHG orientiert, wird zumeist nur unzureichend zur Kenntnis genommen, dass die kommunalen Angemessenheitsgrenzen für Unterkunft und Heizung nach dem SGB II sehr viel größere Anteile der Bevölkerung betrifft, für die entsprechend auch ein deutlich größeres Segment des Wohnungsmarktes verfügbar sein muss. Es wird daher empfohlen; die Informationen über verfügbaren Wohnraum durch gezielte Marktbeobachtung, Mietspiegel etc. zu aktualisieren und – soweit nötig – eine entsprechende Anpassung der Höchstbeträge für angemessene Unterkunftskosten vorzunehmen.

Auch die Angemessenheitskriterien für Betriebs- und Heizkosten müssen an die Preisentwicklung angepasst werden.

Kommunale Spielräume für die Abstimmung der Kriterien zur Angemessenheit von Unterkunfts- und Heizkosten bei Leistungsgewährung nach SGB II und XII sind sinnvoll und notwendig. Sie geben aber nicht nur die kommunalen Besonderheiten des Wohnungsmarktes wieder, sondern zumeist auch das Kräfteverhältnis zwischen denjenigen, die vor Ort größeres Gewicht auf eine Begrenzung der kommunalen Ausgaben, und denjenigen, die größeres Gewicht auf eine bedarfsgerechte Wohnungsversorgung der Leistungsberechtigten legen. Da die Kostenbelastung in diesem Bereich für die Kommunen sehr hoch ist, ist auch damit zu rechnen, dass zunehmend Einsparbestrebungen an diesem Punkt ansetzen. Insofern halten wir es – bei Beibehaltung ausreichender kommunaler Gestaltungsspielräume – auch für sinnvoll, dass auf Bundes- und Landesebene Leitlinien und Mindestmaßstäbe für die Gestaltung kommunaler Mietobergrenzen formuliert werden. Für eine gewisse Vereinheitlichung im Sinne von Mindeststandards und Untergrenzen könnte auch die Verordnungsermächtigung des Bundes nach § 27 SGB II genutzt werden. Auch eine Angleichung der Regelungen zu Härtefällen erscheint uns empfehlenswert. Schließlich ist zu empfehlen, dass „Bagatellgrenzen“, bei denen von Kostensenkungsaufforderungen in Bestandsfällen abgesehen werden kann, um Umzugskosten und soziale Härten aufgrund geringfügiger Überschreitungen der Mietobergrenzen zu vermeiden, längerfristig beibehalten und dort, wo es keine entsprechenden Vorgaben gibt, eingeführt werden.[103]

Auch eine sozialräumliche Differenzierung der Mietobergrenzen halten wir für sinnvoll: in Gebieten mit geringer Konzentration von Hilfebedürftigen sollten höhere Grenzen gelten, um dem Segregationsdruck entgegenzuwirken. Als weitere Maßnahmen gegen den ge-

[103] Als ernst zu nehmendes Gegenargument gegen eine zu rigide Angleichung ist zu berücksichtigen, dass es ganz offensichtlich in sehr angespannten Wohnungsmärkten ggf. „großzügigerer“ Regelungen bedarf als in solchen, bei denen das Angebot die Nachfrage deutlich übersteigt, und dass bei Mietobergrenzen, die den Leistungsberechtigten Zugang zu einem relativ großen Anteil des Wohnungsmarktes eröffnen, auch die Ausnahmeregelungen etwas restriktiver gestaltet sein können.

stiegenen Segregationsdruck empfehlen wir den Abschluss von Kooperationsverträgen zwischen Kommune und der Wohnungswirtschaft, die Nutzung aller verbleibenden Möglichkeiten der Belegungssteuerung und den kommunalen Verzicht auf eine weitere Reduzierung dieser Möglichkeiten, beispielsweise durch weitere Veräußerung von kommunalem Wohnungseigentum.

Den offensichtlich verbreiteten Problemen bei der Versorgung von Alleinstehenden mit kleinen und preiswerten Wohnungen und dem Bedarf an angemessenem Wohnraum für Haushalte mit mehr als fünf Personen sollte durch eine gezielte Ausweitung des Bestandes an solchen Wohnungen begegnet werden, hier ist sowohl die Förderung durch Land und Kommunen als auch ein entsprechendes Engagement der Wohnungswirtschaft gefragt. Eine bedarfsgerechte Berücksichtigung der verstärkten Nachfrage in diesen Segmenten sollte bei kommunalen Wohnungsversorgungskonzepten Berücksichtigung finden. An das Land und die Kommunen selbst geht die Empfehlung, die Berücksichtigung der Wohnungsnotfallproblematik in solchen Konzepten möglichst verbindlich zu machen.

Auch zur Überwindung der besonderen Versorgungsbarrieren für Haushalte mit Schufa-Eintrag und Energiekostenrückständen sollten geeignete Lösungsmöglichkeiten geschaffen werden, die beispielsweise in kommunalen Garantieerklärungen und vertraglichen Vereinbarungen mit Wohnungsunternehmen und Energieversorgern bestehen können.

Da eine zunehmende Segregation längerfristig absehbar ist und die verfügbaren Gegenmaßnahmen nur von begrenzter Wirksamkeit sein werden, ist auch die Verstärkung sozialer Infrastrukturmaßnahmen für Gebiete mit steigender Konzentration von Leistungsbezieherhaushalten zu empfehlen.

3.2.3 Empfehlungen zur Prävention von Wohnungslosigkeit

Die gesetzlichen Regelungen zur Übernahme von Miet- und Energieschulden (§ 22 Abs. 5 und 6 SGB II) bleiben auch nach den bereits vollzogenen und noch geplanten gesetzlichen Korrekturen reformierungsbedürftig. Nach wie vor hielten wir es aus Gründen einer einheitlichen Präventionsarbeit und wegen der sonstigen Verpflichtungen der Kommunen zur Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik (Unterbringung, Reintegration) für sinnvoller, die Mietschuldenübernahme – auch für erwerbsfähige Hilfebedürftige – ausschließlich im SGB XII zu verankern. Bei Beibehaltung der neuen Regelung im SGB II sollten jedoch zumindest Beihilfen als gleichgewichtige Option neben Darlehen – wie im SGB XII – ermöglicht werden, und die Informationspflicht der Amtsgerichte sollte in beiden gesetzlichen Regelungen (§ 34 SGB XII und § 22 Abs. 6 SGB II) auf einen einheitlichen Adressaten (die Kommune am Wohnsitz der Mietschuldnerpartei) ausgerichtet sein. Die Notwendigkeit, eine Mietschuldengwährung auch für erwerbsfähige Haushalte vorzusehen, die nicht im laufenden Bezug von Leistungen für Unterkunft und Heizung stehen, wurde von dem jüngsten Gesetzentwurf zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Artikel 7) bereits aufgegriffen.[104]

Auch unter der jetzt gültigen Fassung der gesetzlichen Regelungen zur Schuldenübernahme sollten alle Anstrengungen unternommen werden, um eine einheitliche und integrierte Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik zu ermöglichen (in den Landkreisen besteht hier noch besonderer Entwicklungsbedarf). Bei Kommunen mit einer ARGE sind hier mehrere Varianten denkbar:

- Die am weitesten gehende und positiv zu bewertende Variante ist eine Rückdelegation der Zuständigkeit für Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II auf kommu-

[104] Es würde der neuen Systematik aber eher entsprechen, wenn diese Möglichkeit im Rahmen des SGB II geregelt würde und nicht durch eine erneute Öffnung des § 34 SGB XII für Erwerbsfähige, die „nicht hilfebedürftig" nach dem SGB II sind. Missverständliche Auslegungen der beabsichtigten Neuregelung und Zuständigkeitskonflikte sind nahe liegend. Der Neuregelungsvorschlag sah bei Redaktionsschluss vor, § 21 SGB XII nach Satz 1 die folgende Formulierung zuzufügen: „*Abweichend von Satz 1 können Personen, die nicht hilfebedürftig sind, Leistungen nach § 34 erhalten.*"

nale Präventionsstellen, die auch über Kompetenzen für Mietschuldenübernahmen nach § 34 SGB XII verfügen und ggf. gleichzeitig für Obdachlosenunterbringung und Reintegration von Wohnungslosen in normale Wohnungen zuständig sind.

- Ebenfalls positiv zu bewerten ist die Auslagerung von ARGE-Personal in kommunale Präventionsstellen, sodass dort im Namen und Auftrag der ARGE auch Präventionsaufgaben nach dem SGB II ausgeführt werden können.
- Schließlich kommt – wenn die beiden vorgenannten Alternativen nicht gewählt werden und auf einer formalen Zuständigkeit der ARGE für die letzte Entscheidung bei Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II beharrt wird – auch eine Übertragung aller wesentlichen Präventionsaufgaben auf kommunale oder freiverbandliche Träger infrage, sodass dann nur noch die formale Abwicklung und letzte Entscheidung über eine Zahlbarmachung bei Mietschuldenübernahme nach SGB II bei der ARGE liegt.[105]

Die vermutlich schlechteste organisatorische Lösung wäre eine Übertragung der Aufgaben zur Mietschuldenregulierung nach § 22 Abs. 5 SGB II in den Regelbetrieb der ARGE. Auch eine Ansiedlung spezialisierter Präventionsstellen in den ARGEn dürfte von daher problematisch sein, dass die Aufgabe der Wohnungsnotfallprävention nach dem Sozialhilferecht nicht auf die ARGEn übertragen werden kann und auch die Obdachlosenunterbringung – insbesondere nach Ordnungsrecht – dort nicht angesiedelt werden kann. Eine Aufsplitterung der Präventionsaufgaben für unterschiedliche Zielgruppen und die Abspaltung der Verpflichtung zur Obdachlosenunterbringung verhinderte in solchen Fällen eine einheitliche Bearbeitung der Wohnungsnotfallproblematik, wie sie seit vielen Jahren vom Deutschen Städtetag, der KGSt und vielen Expertinnen und Experten empfohlen wird.

Eine Einbeziehung freier Träger der Wohlfahrtspflege bei der Prävention von Wohnungslosigkeit wird in Schleswig-Holstein bereits verschiedentlich erfolgreich praktiziert (Beispiele finden sich u.a. in Pinneberg, Wedel und Heide) und sollte weiter ausgebaut werden.

Als weitergehende inhaltliche und organisatorische Empfehlungen zur Optimierung der Prävention von Wohnungslosigkeit unter der gültigen Gesetzgebung sind zu nennen:

- Vereinbarung eines einheitlichen Adressaten bei Mitteilungen der Amtsgerichte und der Wohnungswirtschaft über bedrohte Wohnverhältnisse
- Die umfassende Beratung und Aufklärung erwerbsfähiger Hilfebedürftiger über das Mietschuldenrisiko bei Aufnahme von niedrig entlohnter Erwerbstätigkeit bzw. Gründung selbstständiger Existenz
- Verbindliche Regelungen zur Einschaltung von Präventionsstellen durch die ARGEn bei der Verhängung von Sanktionen oder der Einstellung von Leistungen
- Eine ausreichende Hilfeplanung für Wohnungsnotfälle und die verbindliche Auslösung weitergehender Hilfen bei Bedarf; ggf. ist dies auch mit der Fortschreibung der Eingliederungsvereinbarung abzustimmen.

3.2.4 Empfehlungen zu den psychosozialen Hilfen für Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Personen

Wir empfehlen den bedarfsgerechten Ausbau des Angebotes an sozialen Dienstleistungen zur Prävention von Wohnungslosigkeit, zur Regulierung von Schulden und der Bearbeitung von Suchtproblemen sowie zur psychosozialen Betreuung. Dabei sollte auch den gestiegenen Bedarfen nach Budgetberatungen und Geldverwaltungen sowie nach allgemeiner Sozialberatung und begleitenden Hilfen Rechnung getragen werden.

[105] Zur Verstärkung des Vorrangs der Prävention von drohender Wohnungslosigkeit wäre in diesem Fall eine Anweisung der Kommune zu empfehlen, die das ARGE-Personal vor Ablehnungen von Mietschuldenübernahmen nach § 22 Abs. 5 SGB II zur Rücksprache mit den Präventionsstellen verpflichtet.

Eine Einschränkung des notwendigen Hilfeangebotes durch eine ausschließliche Finanzierung psychosozialer Hilfen als ermessensabhängige Kann-Leistungen zur Arbeitsmarktintegration nach § 16 Abs. 2 SGB II sollte möglichst vermieden werden, mischfinanzierte Projekte mit Hilfeangeboten aus unterschiedlichen Rechtskreisen sind zu bevorzugen. Auf jeden Fall sollte jedoch der weiterreichende Hilfeanspruch nach SGB XII für Personen in besonderen sozialen Schwierigkeiten und „arbeitsmarktfernen" erwerbsfähigen Personen, beispielsweise mit Verschuldungs- oder Suchtproblemen, klargestellt und abgedeckt werden.

Empfehlenswert ist die Einbeziehung freier Träger (ggf. auch kommunaler Fachstellen) in das Fallmanagement nach SGB II und die Vorbereitung von Eingliederungsvereinbarungen bei Personen mit Wohnungsnotfallproblematik. Bei Bedarf sollten hier Fallkonferenzen ermöglicht werden; es sollte aber auf eine klare Trennung von hoheitlichen Aufgaben und der Verhängung von Sanktionen sowie auf die Sicherstellung des notwendigen Vertrauensschutzes und der Koproduktion im Beratungsprozess ohne Sanktionsdrohung geachtet werden. Auch Fragen des Datenschutzes im Beratungsprozess und bei der Weitergabe von Informationen aus dem Rechtskreis des SGB II bedürfen der weiteren Klärung.

3.2.5 Empfehlungen zu den Bereichen der Aktivierung und Sanktionen

Bei den Aktivierungsmaßnahmen bedarf es der gezielten Förderung von besonders ausgegrenzten Gruppen unter Einbezug von Wohnungsnotfällen, die ausreichend durch soziale Maßnahmen der Stabilisierung und der Überwindung besonderer Schwierigkeiten (Schuldenproblematik, Wohnungsprobleme etc.) flankiert werden müssen.

Die einhellige Forderung vieler von uns befragter Expertinnen und Experten aus allen bereichen (ARGE, Kommune, freie Träger etc.) nach Anerkennung und Abdeckung des Bedarfs an (auch längerfristigen) Maßnahmen für Personen mit „multiplen Vermittlungshemmnissen", die – obwohl erwerbsfähig – längerfristig aus dem ersten Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben, sollte aufgegriffen werden. Die kurzfristigen Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung nach § 16 Abs. 3 SGB II reichen hier nicht aus. Auch über die Option längerfristig subventionierter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auf einem zweiten Arbeitsmarkt ist hier weiter nachzudenken und entsprechende Angebote sollten erprobt werden.

In den Optionskommunen erscheint eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Verantwortlichen nach SGB II (Kommune) und SGB III (Agentur für Arbeit) erforderlich.

Um die extreme Asymmetrie zwischen den Handelnden beim Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung zu vermindern und die Abwehrmöglichkeiten der Hilfebedürftigen gegen unangemessene Anforderungen zu stärken, empfehlen wir, die Sanktionierung der Nichtunterzeichnung einer Eingliederungsvereinbarung (§ 31 Abs. 1 Satz 1a SGB II) zu streichen.

Der Rechtsschutz der Betroffenen sollte auch dadurch verbessert werden, dass Rechtsmittel gegen Verwaltungsakte aufschiebende Wirkung bekommen.

Bei den Sanktionsmöglichkeiten sollte eine flexiblere Handhabung ermöglicht werden. Sanktionen sollten nur in extremen Ausnahmefällen auch die Leistungen für Unterkunft und Heizung betreffen. Vor der Verhängung von Sanktionen gegen Personen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten sollten ggf. Träger der Hilfe für Wohnungsnotfälle bzw. der Hilfen zur Überwindung solcher Schwierigkeiten einbezogen und geklärt werden, ob die besonderen sozialen Schwierigkeiten einen „wichtigen Grund" darstellen, aus dem bei Pflichtverletzungen von einer Sanktion abzusehen ist.

Wird die Regelleistung für junge Menschen unter 25 Jahren im Sanktionsfall zeitweise völlig eingestellt, so sollten zur Abwendung drohender Mietschulden die vollen Unterkunftskosten (nicht nur der um das Kindergeld geminderte Betrag) an die Vermieter überwiesen werden. Eine erleichterte und beschleunigte Übertragung des Anspruchs auf das Kindergeld auf die Träger der Unterkunftskosten nach SGB II ist in diesen Fällen administ-

rativ sicherzustellen. Die Direktüberweisung der Unterkunftskosten sollte auch in anderen einschneidenden Sanktionsfällen (beispielsweise bei Sanktionen im Wiederholungsfall) sichergestellt werden. In beiden Fällen sollten auch Regelungen getroffen werden, dass in dem Sanktionszeitraum keine Stromschulden entstehen.

4. LITERATUR:

BA, Bundesagentur für Arbeit (2006a) *Jahresbericht 2005 SGB II, Sozialgesetzbuch Zweites Buch. Grundsicherung für Arbeitssuchende. Zahlen. Daten. Fakten.* Nürnberg (BA)

BA, Bundesagentur für Arbeit (2006b) *Bedarfsgemeinschaften und Leistungsempfänger nach SGB II. Berichtsmonat September 2005 – revidierte Daten mit einer Wartezeit von 3 Monaten*, Nürnberg (BA)

BAG W, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2004a) *Hinweise und Empfehlungen der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. zum Umgang mit den Neuregelungen des SGB XII und SGB II in der Wohnungslosenhilfe.* Erarbeitet vom Fachausschuss Sozialrecht, verabschiedet vom Gesamtvorstand der BAG W am 24./25. 11. 2004 (Ts.), download von http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/index2.html

BAG W, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2004b) *Empfehlungen der BAG Wohnungslosenhilfe e.V. zur Kooperation der Wohnungslosenhilfe mit den Agenturen für Arbeit und zur zukünftigen Organisation der Arbeitshilfen.* Erarbeitet vom Fachausschuss Arbeit der BAG W, beschlossen vom Gesamtvorstand der BAG W am 24./25. 11. 2004 (Ts.), download von http://www.bag-wohnungslosenhilfe.de/index2.html

BAG W, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2006a) SGB II Reform der Mietschuldenübernahme führt zum Anstieg der Wohnungslosigkeit. Pressemitteilung von 17.2.04, in: *WOHNUNGSLOS,* Heft 1/2006 S. 42

BAG W, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2006b) Positionspapier der BAG Wohnungslosenhilfe zum Änderungsbedarf im Sozialgesetzbuch II, erarbeitet vom Fachausschuss Sozialrecht der BAG Wohnungslosenhilfe, verabschiedet vom Gesamtvorstand der BAG W am 15. März 2006, in: *WOHNUNGSLOS,* Heft 1/2006 S. 36 - 41

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.; 2005a) *Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte*, Studie im Auftrag des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, 1. Zwischenbericht (Projektleitung: Mathias Metzmacher, BBR; Bearbeitung: ANALYSE & KONZEPTE, Hamburg), Bonn (BBR-Online-Publikation, Juni 2005)

BBR, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hg.; 2005b) *Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte*, Studie im Auftrag des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung, 2. Zwischenbericht (Projektleitung: Mathias Metzmacher, BBR; Bearbeitung: ANALYSE & KONZEPTE, Hamburg), Bonn (BBR-Online-Publikation, November 2005)

Berlit, Uwe (2006) Wohnung und Hartz IV. Ausgewählte Probleme der Kosten der Unterkunft nach dem SGB II, in *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins*, Heft 1, Januar 2006, S. 5-28

Brühl, Albrecht (2004) SGB II und SGB XII aus der Sicht der Wohnungslosenhilfe, in: *wohnungslos* 1/04, S. 1 - 13

Brühl, Albrecht / Hofmann, Albert (2004) Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) Grundsicherung für Arbeitssuchende. Gesetzestext, Erläuterungen und Informationen für Betroffene, Berater und Behörden. Frankfurt

Busch-Geertsema, Volker (2004a) Die Folgen der Hartzgesetzgebung für Wohnungsversorgung und Wohnungslosigkeit, in: *Widersprüche*, Heft 91, März 2004, S. 71 - 74

Busch-Geertsema, Volker (2004b) The changing role of the state in German housing and social policy, in: *European Journal of Housing Policy*, 4 (3), December 2004, S. 303 - 321

Busch-Geertsema, Volker (2005) *Psychosoziale Hilfen im SGB II und SGB XII. Rechtliche Grundlagen, Risiken und Schnittstellen, unterschiedliche Organisationsansätze.* Kurzexpertise im Auftrag der Bremischen Straffälligenbetreuung, des Vereins für Innere Mission (Sozialzentrum) und der Drogenhilfeträger Hohehorst gemGmbH und Ambulante Drogenhilfe Bremen gemGmbH, Bremen (GISS), download unter http://www.giss-ev.de

Busch-Geertsema, Volker (2006) Hartz IV – Folgen und Risiken für das Wohnen einkommensschwacher und sozial ausgegrenzter Bürgerinnen und Bürger, Vortrag bei der Bundestagung 2005 der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe am 22.11.2005 in Göttingen, *erscheint demnächst in der Tagungsdokumentation*

Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen (2004) *Auf dem Weg zur Normalität. Bestandsaufnahme der persönlichen Hilfen in Wohnungen im Bereich der Hilfen in Wohnungsnotfällen*. Untersu-

chung im Rahmen des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, Bremen (GISS), download unter http://www.giss-ev.de

Busch-Geertsema, Volker / Evers, Jürgen / Ruhstrat, Ekke-Ulf (2005) *Wirksamkeit persönlicher und wirtschaftlicher Hilfen bei der Prävention von Wohnungslosigkeit.* Untersuchung im Rahmen des Forschungsverbundes „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“, Bremen (GISS), download unter http://www.giss-ev.de

Claus, Frieder / Poreski, Thomas (2004) *An der Schnittstelle von Wohnungslosenhilfe und Jobcentern. Schlussfolgerungen und Empfehlungen* (Diakonisches Werk Württemberg/Evangelische Obdachlosenhilfe e.V.; Ts.)

Der Paritätische Wohlfahrtsverband (2006) *„Zum Leben zu wenig ...“ Für eine offene Diskussion über das Existenzminimum*, Berlin

Deutscher Bundestag (2006) *Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende*, Bundestagsdrucksache 16/1410 vom 9.5.2006, Berlin

Deutscher Caritasverband (2006) *Änderungsbedarf im Zweiten Sozialgesetzbuch aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes*, Stellungnahme, Freiburg

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (2006) *Positionen der Diakonie zu Auswirkungen der Umsetzung des SGB II in den Handlungsfeldern der Diakonie*, Berlin

DST, Deutscher Städtetag (Hg.;1987) *Sicherung der Wohnungsversorgung in Wohnungsnotfällen und Verbesserung der Lebensbedingungen in sozialen Brennpunkten – Empfehlungen und Hinweise*, DST-Beiträge zur Sozialpolitik, Heft 10, Köln

Dorn, Andrea / Falk, Wilhelm / Maaßen, Petra / Musati, Martina / Nemesch, Sylvia / Stüben, Maik (2005) Ein halbes Jahr SGB II, in: *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins,* Heft 11, November 2005, S. 412-417

Durchführungshinweise der Bundesagentur für Arbeit (interne Handlungsempfehlungen), download unter www.tacheles-sozialhilfe.de

Finanztest 11/2005: „Auf Hartz und Nieren“

Forschungsverbund Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen (2005) *Gesamtbericht*, Oktober 2005, Bremen (GISS) / Darmstadt (IWU) / Frankfurt a.M. (GSF e.V.)

GEWOS (2005) *Preisgünstiger Wohnraum in Bremen. Analyse für die Stadt Bremen*, Hamburg, September 2005, S. 31

Hammel, Manfred (2006) Die Neufassung des § 22 Abs. 5 Satz 1 SGB II – ein Schritt um Jahrzehnte zurück, in: *WOHNUNGSLOS*, Heft 1/2006, S. 41

Hintzsche, Burkhard (2005) *Hartz IV und die Auswirkungen auf das Mietrecht*, Vortrag beim Mietgerichtsrat, Manuskript, download unter http://www.mietgerichtstag.de/downloads/hintzsche05.pdf, im April 2006

IfS, Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2005) *Wohnungsbedarfsprognose für Schleswig-Holstein bis 2020 im Auftrag des Innenministeriums Schleswig-Holstein* (Bearbeiter: Veser, Jürgen / Thrun, Thomas / Jaedicke, Wolfgang), Berlin (IfS, Oktober 2005)

KGSt, Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung/MASSKS, Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen/LAG Ö/F, Landesarbeitsgemeinschaft der Öffentlichen und Freien Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen (Hg.; 1999) *Zentrale Fachstellen zur Vermeidung von Wohnungslosigkeit und Sicherung dauerhafter Wohnverhältnisse. Ein Praxisleitfaden für Kommunen*, Köln

Kolf, Ingo (2005) Unterkunftskosten bei Hartz IV: Wie teuer dürfen ALG-II-Bezieher wohnen?, in: *Soziale Sicherheit* 6/2005, S. 203 - 209

Mrozynski, Peter (2004) Grundsicherung für Arbeitssuchende, im Alter, bei voller Erwerbsminderung und die Sozialhilfereform, in *ZFSHI/SGB 04/2004*, S. 198 - 221

Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitssuchende (2005) *Zwischenbericht*, Berlin (29. Juni 2005)

Rips, Franz-Georg (2005) Wohnen unter Hartz IV – erster Erfahrungsbericht, in: *Wohnungswirtschaft und Mietrecht* 10/2005, S. 632 - 641

Schleswig-Holsteinischer Landtag (2006) *Kleine Anfrage der Abgeordneten Monika Heinold und Antwort der Landesregierung – Minister für Justiz, Arbeit und Europa. Umzüge im Zusammenhang mit Hartz IV*. Drucksache 167608 vom 28.2.2006, Kiel

Schulte, Jan (2004) *Arbeitslosengeld II und Arbeitslosenhilfe: Gewinner und Verlierer. Eine Schätzung der Nettoeinkommenseffekte von Hartz IV.* (Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Freien Universität Berlin, Nr. 2004/29), Berlin

Statistisches Amt Hamburg und Schleswig-Holstein (2006) *Bevölkerung der Gemeinden in Schleswig-Holstein am 30.9.2005*, Statistischer Bericht AI2 – vj 3/05 S (2. Februar 200), Hamburg/Kiel

Statistisches Bundesamt (2005) *Kommunale Datenerhebung 2005 (1. Halbjahr)*. Durchgeführt von den kommunalen Spitzenverbänden, Berlin/Bonn (8. November 2005)

TOPOS Stadtforschung (2005) *Sozialstruktur und Lebensverhältnisse der Hartz IV-Empfänger in Kreuzberg* (Autor: Sigmar Gude), Berlin, Mai 2005