

# Wohnungspolitische Auswirkungen der Hartz-IV-Gesetzgebung

*Andrej Holm*

Im Schatten der europäischen Wettbewerbsorientierung, die in Deutschland kurz und bündig „Agenda 2010“ genannt wurde, hat die rot-grüne Bundesregierung bis zu ihrer Abwahl 2005 die umfassendsten Einschnitte der Sozialpolitik seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs beschlossen. Der Beitrag stellt zunächst die Anwendung der Neuregelung zu den sog. „Kosten der Unterkunft“ in verschiedenen Kommunen dar und untersucht die mit der Sozialreform einhergehenden Veränderungen der Wohnungsversorgung exemplarisch am Beispiel Berlins.

## 1 Gesetzliche Neuregelungen auch für den Wohnbereich

Zum 1. Januar 2005 wurde in Deutschland ein weiterer Schritt einer umfassenden Reform der Sozialpolitik umgesetzt. Das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, besser bekannt unter dem Namen Hartz IV, stellt dabei eine weitgehende Neuordnung der Sozialgesetzgebung dar. Während die Gesetzespakete Hartz I bis III (gültig ab Januar 2003 bzw. 2004) vor allem auf eine Restrukturierung der Behörden vom Arbeitsamt zur Arbeitsagentur zielten und die Bedingungen für steuerfreie Minijobs schufen, stehen bei Hartz IV die Höhe und die Voraussetzungen für so genannte Leistungen zum Lebensunterhalt im Vordergrund. Die Neuregelung erweitert den Kreis jener, die durch die Transferabhängigkeit einem administrativen Zwang zur Annahme auch unterbezahlter Tätigkeiten unterworfen werden.

Trotz einer intensiven öffentlichen und fachlichen Debatte zur Einführung der neuen Sozialgesetzgebung (exemplarisch: vgl. Der Städtetag 2004; Rips 2004a, 2004b; Busch-Geertsema 2004), geht der bisherige Erkenntnis- und Forschungsstand zur Umsetzung und den Folgen der Regelungen der Kosten der Unterkunft bisher über Einzelfallstudien (vgl. GEWOS 2007; Holm 2005) kaum hinaus. Abgesehen von kurzen Stellungnahmen gibt es auch von den großen Verbänden (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Verband) bisher keine umfassenden Erhebungen zur Umsetzung von Hartz IV im Bereich der Wohnungsversorgung. Auch die thematische Beschäftigung mit dem Thema am Deutschen In-

stitut für Urbanistik (DIFU) beschränkt sich bisher auf den Erfahrungsaustausch im Rahmen einer Fachtagung (DIFU 2007).

Die wenigen vorliegenden fallübergreifenden Studien stellen jeweils spezifische Fragestellungen in den Vordergrund und geben keinen umfassenden Überblick.

Eine von der BBR beauftragte Untersuchung „Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte“ verweist auf den von den Kommunen wahrgenommenen Problemdruck, der von der neuen Sozialgesetzgebung ausgeht. Von 223 befragten Kommunen benennen über 50 Prozent die Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum und die sozialräumliche Konzentration von Problemgruppen als Problem bei Umsetzung der Sozialgesetzgebung (BBR 2006, S. 51). Ein empirischer Beleg jenseits der Einschätzung kommunalpolitischer Akteure für diese Problemlagen steht jedoch noch aus. Auch Johann Eekhoff und Klaus Mackscheidt vom Institut für Wohnrecht und Wohnungswirtschaft (INWO) haben in Auswertung einer Erhebung des Wohnungsangebots durch die Wohnungsbauförderanstalt in Nordrhein-Westfalen (WfA) auf das eingeschränkte Angebot von „angemessenen“ Wohnungen hingewiesen. Insbesondere für größere Haushalte – so ihr Ergebnis – gebe es einen Engpass an „angemessenen“ Wohnungen (vgl. Eekhoff/Mackenscheidt 2006, S. 242). Untersuchungen in Großstädten wie Bremen (vgl. GEWOS 2005) oder Berlin (vgl. Holm 2005) hingegen haben wegen der hohen Zahl der Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften Versorgungsschwierigkeiten insbesondere im Bereich der kleineren Wohnungen festgestellt.

Eine Studie des Diakonischen Werks der Evangelischen Kirche in Deutschland (vgl. Diakonie 2006) gibt einen detaillierten Überblick zu den gesetzlichen Festlegungen und den Sozialgerichtsentscheidungen zum Thema Unterkunftskosten – die Darstellung der kommunalen Praxis bleibt aber auch in dieser Studie auf (exemplarische) Einzelfälle beschränkt. Eine von der Hans-Böckler-Stiftung in Auftrag gegebene Studie schließlich versucht mit Hilfe der Regelungen zur Übernahme der Heizkosten eine ökologische Bilanz der neuen Sozialgesetzgebung zu ziehen (vgl. Dünnhoff/Stieß/Hoppenbrock 2006).

## 2 Kommunale Ausgestaltung der Richtlinien

Eine umfassende und repräsentative Analyse der Wohnverhältnisse der transferempfangenden Haushalte sowie der Auswirkungen auf die Wohnungs-(teil-)märkte steht noch aus. Eine Untersuchung von ca. 40 Kommunen gibt jedoch einen ersten Überblick zur Bandbreite der kommunalen Ausführungsvorschriften (vgl. Holm 2006). Der Umfang und die Ausgestaltung der Richtlinien unterscheiden sich zwischen den einzelnen Kommunen deutlich. Die ausgewählten Fallbeispiele weisen eine enorme Gestaltungsvarianz auf. Insbesondere der Umfang und Transparenz der kommunalen Richtlinien unterscheiden sich zum Teil erheblich.

Umfang: Während in einzelnen Fällen die amtlichen Festlegungen kurz und knapp auf einer Seite festgehalten wurden (wie etwa in Sonneberg), gab es andere

Kommunen, die in den Richtlinien neben den SGB II relevanten Festlegungen von Höchstgrenzen und Verfahrensweisen sehr detailliert auf einzelne mietrechtliche Grundsätze bei der Wohnungsvermietung, Untervermietung oder den Nebenkostenabrechnungen eingehen.

Transparenz: Doch die Kommunen unterscheiden sich nicht nur in der Gestaltung der Richtlinien, sondern auch in der Transparenz des Umgangs. Nur eine kleine Minderheit der Kommunen machte die festgelegten Richtlinien auf ihren Webseiten oder in öffentlich zugänglichen Amtsblättern uneingeschränkt öffentlich zugänglich. Ein relativ üblicher Weg, die Festlegungen bekannt zu geben, waren informative Hinweistexte für die Betroffenen, in denen beispielsweise die jeweils geltenden Höchstgrenzen auf Webseiten oder Informationsmaterialien veröffentlicht wurden.

Auf direkte Anfrage reagierte ein Großteil der Verwaltungen und stellte die entsprechenden Dokumente zur Verfügung. In etwa 15 Prozent der angeschriebenen Kommunen erfolgte keine Reaktion und nur in drei Fällen wurde eine Einsicht in die Richtlinien ausdrücklich verwehrt (Cottbus, Leipzig und Dresden). Begründet wurde die Verweigerung in allen drei Fällen mit dem Argument, dass es sich um interne Dienstanweisung handle, die keineswegs für die Öffentlichkeit bestimmt sei. In einem Fall (Leipzig) wurde zumindest eine Kurzfassung zur Regelung der Unterkunftskosten zur Verfügung gestellt, in dem die Grundzüge des Umgang dargestellt sind, jedoch ohne die konkreten Verfahrensweisen der Verwaltung zu beschreiben. Im Fall von Dresden konnte über einen informellen Weg ein Einblick in die Richtlinien genommen werden. Die dortigen Regelungen unterscheiden sich nicht von den sonst üblichen Festlegungen, so dass die verweigerte Kooperation nicht als ein Zeichen besonders drastischer und strenger Richtlinien zu werten ist.

Auch die Bestimmung der Angemessenheit der Unterkunftskosten variiert zwischen den Kommunen.

Bezugsgrößen der Festlegung: Alle kommunalen Richtlinien zur Umsetzung des SGB II müssen in einer geeigneten Form die Angemessenheit der Unterkunftskosten festlegen, denn diese sind nach §22 des SGB II die Voraussetzung zur Kostenübernahme. Im Gesetz heißt es: „Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind“ (SGB II §22,1). Diese Formulierung findet sich in fast allen kommunalen Festlegungen wieder. Die konkreten Anwendungen hingegen unterscheiden sich nicht nur in den lokal spezifischen Richtwerten, sondern auch in den Bezugsgrößen der Angemessenheit selbst.

Fast alle der untersuchten Fallbeispiele orientieren sich bei der Festlegung einer „angemessenen“ Wohnungsgröße in Anlehnung an die Wohngeldgesetzgebung und frühere Sozialgesetzgebung an der Wohnfläche – in wenigen Fällen (acht, entspricht etwa 18 Prozent) hingegen wird auch die Zimmerzahl (in der Regel ein Zimmer pro Person) als Maß der Angemessenheit herangezogen. Nur vier (etwa neun Prozent) der ausgewählten Kommunen (Berlin, Chemnitz, Landkreis Dah-

me-Spreewald und Landkreis Oberhavel) verzichten völlig auf die Festlegung einer „angemessenen“ Wohnungsgröße und bestimmen die Angemessenheit der Unterkunft ausschließlich an den Kosten. Die Abwägungsmöglichkeit zwischen Ausstattungskriterien und Lage auf der einen und der Wohnungsgröße auf der anderen Seite gibt den Bedarfsgemeinschaften einen etwas größeren Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer Wohnwünsche.

Auch hinsichtlich der „angemessenen“ Miethöhe werden unterschiedliche Bezugsmaßstäbe herangezogen. Die Mehrzahl der untersuchten Kommunen orientiert sich – wie die bisherige Wohngeldberechnung – an den Kosten der Bruttokaltmiete, also der Grundmiete und der Nebenkosten ohne Heizkosten, die dann in der Regel mit einer eigenen Höchstgrenze festgelegt werden. Einzelne Kommunen orientieren sich bei der Angemessenheit an den Nettokaltmieten und legen zusätzlich sowohl Höchstgrenzen für die Nebenkosten und die Heizkosten fest. Ein anderes – jedoch nur in wenigen Fällen angewandtes – Berechnungsmodell bezieht sich auf die Bruttowarmmiete und orientiert sich ausdrücklich daran, die im Gesetzestext aufgeführten „tatsächlichen Aufwendungen“ adäquat zu erfassen.

In einzelnen Kommunen kann von verdeckten Bruttowarmbezügen ausgegangen werden, da in den Richtlinien zum Teil ausdrücklich auf die Verrechenbarkeit der einzelnen Kostenelemente verwiesen wird. Überschreitungen in einzelnen Kostenbereichen (z.B. der Grundmiete) können dann durch geringere Kosten in anderen Bereichen (z.B. Heizkosten) kompensiert werden, und eine Miete gilt solange als „angemessen“, wie die zulässige Summe der einzelnen Höchstgrenzen nicht überschritten wird. So stellt etwa die Leipziger Richtlinie einen so genannten „Deckungsring“ zur Gesamtbetrachtung des Bewirtschaftungsbudgets einer Wohnung (Grundmiete, Betriebskosten, Heizkosten und Wohnungsgröße). Überschreitungen in einzelnen Bereichen – so die Richtlinie weiter – können durch Positionen unterhalb der Grenzwerte ausgeglichen werden. Die einzelnen Positionen gelten als „gegenseitig“ deckungsfähig, entscheidend ist letztlich die Gesamtmiete („bruttowarm“).

In anderen Kommunen wird die Überschreitung in einzelnen Bereichen ausdrücklich als Überschreitung der Angemessenheit definiert und als Sanktionshebel zur Kostensenkung aufgefasst. Auch wenn sich die festgelegten Miethöhen kaum unterscheiden, sind die aufgesplitterten Kostenberechnungen in Nettokaltmieten, Nebenkosten und Heizkosten nicht nur aufwendiger zu erfassen, sondern bieten zugleich mehr Möglichkeiten, die Bedarfsgemeinschaften zur Kostensenkung aufzufordern. Die getrennte Festlegung und Erfassung von Heizkosten wird zudem in einigen Kommunen zur Erziehung zu einem kostenbewussten Heizverhalten genutzt. In den Verwaltungsanweisungen wird bei einer erstmaligen Überschreitung der Heizkosten eine schriftliche bzw. mündliche Belehrung der entsprechenden Bedarfsgemeinschaft vorgesehen. Bei mehrmalig „unangemessen“ hohen Heizkosten ist nur noch der als „angemessen“ geltende Betrag anzurechnen. Insbesondere angesichts der rapide ansteigenden Neben- und Heizkosten stellen sich die starren Angemessenheitsgrenzen als erhebliches Problem für die Betroffenen dar. Bisher

sind keine Beispiele bekannt, in denen die Ausführungsvorschriften eine Dynamisierungsklausel für steigende Nebenkosten festgelegt haben.

Bei der Festlegung der Grenzwerte für „angemessene“ Wohnkosten haben sich fast zwei Drittel der untersuchten Kommunen an bereits bestehende Mietpreistabellen (etwa den örtlichen Mietspiegeln bzw. den bisherigen Wohngeldregelungen) orientiert. Nur etwa 37 Prozent (16 Kommunen) der untersuchten Kommunen haben für die Festlegung der Angemessenheit eigene Werte berechnet.

Die meisten Kommunen orientieren sich in der Gestaltung ihrer Richtlinien an unterdurchschnittlichen Mietpreisniveaus. In der Richtlinie des Landkreises Nordhausen heißt es exemplarisch: „Die Beurteilung der Angemessenheit der Mietaufwendungen [ist] nicht auf den jeweils örtlichen Durchschnitt aller gezahlten Mietpreise abzustellen, sondern auf die im unteren Bereich der für vergleichbare Wohnungen am Wohnort des Leistungsempfängers marktüblichen Wohnungsmieten.“ (RL Nordhausen, S. 6)

In den Festlegungen von Hamburg findet sich für diesen angestrebten unteren Bereich der Wohnungsmieten eine arbeitsmarktpolitische Begründung. Demnach bilden Wohnungen „Eckpfeiler für die Erreichung des übergeordneten Hilfsziels, der Loslösung aus dem Leistungsbezug. Dabei ist insbesondere von Bedeutung, dass hohe Kosten der Unterkunft eine Lösung aus dem Leistungsbezug, z.B. durch Arbeitsaufnahme, erheblich erschweren.“ (RL Hamburg, S. 1) Mit anderen Worten: Teure Wohnungen brauchen hohe Löhne – und die sind für Arbeitslose bei Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nicht zu erwarten. Der Aktivierungslogik der neoliberalen Sozialpolitik von Hartz IV folgend soll durch die Begrenzung der Unterkunfts-kosten verhindert werden, dass sich Menschen an einen „ungebührlchen“ Wohnstandard gewöhnen und die Notwendigkeit seiner Finanzierung durch Erwerbsarbeit gar zum Kriterium einer Arbeitsaufnahme machen.

Ausnahmeregelungen: Ein Teil der Kommunen hat in den Ausführungsvorschriften zur Anwendung der Hartz-IV-Gesetzgebung Ausnahmeregelungen und Verfahrensweisen bei „unangemessenen“ Unterkunfts-kosten berücksichtigt. Auch hinsichtlich der Ausnahmeregelungen für bestimmte Personengruppen gibt es große Unterschiede. Nur in 15 der untersuchten Kommunen (etwa 35 Prozent) wurden Ausnahmeregelungen explizit formuliert. In den meisten Fällen gelten die Ausnahmefälle für Personen mit amtlich anerkannten Behinderungen oder Pflegebedarfen, die zusätzlichen Raumbedarf rechtfertigen. In einem Teil der Kommunen liegt dieser Zusatzbedarf bei 15 Quadratmetern, während in anderen Kommunen lediglich 10 Quadratmeter anerkannt werden.

In jeweils zehn Kommunen wurden Behinderungen und besondere Lebenslagen (z.B. Schwangerschaft, schwere Krankheit, laufende Sorgerechtsverhandlung) als Gründe für eine Unzumutbarkeit von Umzugsaufforderungen anerkannt. In einzelnen Kommunen wurden darüber hinaus ältere LeistungsbezieherInnen und Alleinerziehende bzw. Familien mit kleineren Kindern vor Umzugsaufforderungen geschützt. Begründung waren dabei die Unzumutbarkeit und die Bedeutung der sozialen Netze im Nahraum des Wohnortes, die durch einen erzwungenen Umzug

möglicherweise zerrissen würden. Im Großteil der untersuchten Kommunen (28 Kommunen, etwa 65 Prozent) wurden keinerlei Ausnahmeregelungen für bestimmte Personengruppen getroffen.

In 16 der untersuchten Kommunen (etwa 37 Prozent) wurden pauschal oder für die Ausnahmefälle Toleranzwerte der Grenzwertüberschreitung festgelegt. Der größte Teil dieser Regelungen legt zehn Prozent als zu akzeptierenden Überschreitungswert fest (neun Kommunen), in Ausnahmefällen liegen die Werte mit fünf Prozent (eine Kommune) darunter oder mit 13 bzw. 20 Prozent darüber (jeweils eine Kommune). In insgesamt drei weiteren Richtlinien haben sich die Kommunen entschieden, die Toleranzgrenzen bezogen auf die Wohnungsfläche (zwei Kommunen) bzw. auf einen festgesetzten Geldbetrag von 15 Euro (eine Kommune) festzulegen.

Die Verfahrensweisen bei „unangemessenen“ Kosten der Unterkunft unterscheiden sich nur graduell. Die Mehrzahl der Kommunen setzt bei der Überschreitung der Richtwerte auf eine Einzelfallprüfung, um die Zumutbarkeit einer Aufforderung zur Kostensenkung zu prüfen. In Abhängigkeit von Toleranzgrenzen und Ausnahmetatbeständen erfolgt nach der Einzelfallprüfung eine schriftliche Aufforderung zur Kostensenkung. In den meisten Kommunen wird dabei eine Beweislast der Bemühungen zu Lasten der LeistungsbezieherInnen festgelegt. In etwa einem Drittel der Kommunen wird diese Beweislast ausdrücklich als Instrument beschrieben, bei mangelnder Kooperation umgehend die Leistungen für die Unterkunft auf die Höhe der Angemessenheit zu beschränken. In über 80 Prozent (35 Kommunen) wird die maximale Frist zur Übernahme von „unangemessen“ hohen Unterkunfts-kosten wie im Gesetz mit sechs Monaten angegeben. In zwei Fällen (Wuppertal, Parchim) werden Fristen unterhalb dieser sechs Monate festgelegt. In 6 Fällen (knapp 14 Prozent) wurden großzügigere Fristsetzungen beschlossen. In der Regel wird diese zeitliche Kulanz von regelmäßigen Prüfungen und Fristverlängerungen begleitet.

In der Übergangphase der Einführung der neuen Richtlinien praktizieren einige Städte – insbesondere solche, die einen hohen Anteil von Bedarfsgemeinschaften mit „unangemessenen“ Unterkunfts-kosten haben – eine zeitliche Staffelung der Aufforderungen zur Kostensenkung. Jeweils zu vorher festgelegten Terminen (meist im Abstand von etwa sechs Monaten) werden verschiedenen Gruppen zur Kostensenkung aufgefordert. Maßstab bei der Einteilung ist die anteilige Höhe der Richtlinienüberschreitung. Zuerst werden die Bedarfsgemeinschaften mit den am deutlichsten über den Richtwerten liegenden Unterkunfts-kosten angeschrieben. Geringere Überschreitungen werden entsprechend später zur Kostensenkung aufgefordert.

Neben den Ausnahmeregelungen wurden in einigen Kommunen auch Festlegungen und Regelungen für spezifische Wohnungsmarktsegmente getroffen. Spezifische Festlegung für einzelne Nachfragergruppen (Jugendliche, Zuziher etc): Ein großer Teil der kommunalen Richtlinien (in 27 Kommunen, entspricht fast 63 Prozent) legt unterschiedliche Verfahrensweisen und Maßstäbe für verschiedene



Wohnungsmarktgruppen fest. So haben 18 Kommunen eigenständige Festlegungen für Eigentumswohnungen erarbeitet, die sich von den Regelungen für Mietwohnungen unterscheiden. In sieben weiteren Kommunen wurden Unterschiede zwischen Bestands- und Zuzugshaushalten festgelegt. In der Regel wurde BestandsmieterInnen dabei eine Form des Vertrauensschutzes in Bezug auf die bisherigen Wohnungen entgegengebracht. In drei Kommunen (Landkreis Ludwigslust, Dresden und Chemnitz) liegen die Höchstmieten für neubezogene Wohnungen unter den sonst üblichen Grenzwerten der Angemessenheit. In Ludwigslust „sollten bei Neueinzug einer Wohnung die Unterkunfts-kosten i.d.R. um ca. 10 Prozent niedriger liegen“ (RL Ludwigslust, S. 3). In Dresden und Chemnitz werden Zuzüge aus anderen Kommunen benachteiligt. In der Dresdner Richtlinie heißt es: „Antragsteller, die erstmalig ihren Hauptwohnsitz in Dresden nehmen, müssen sich nach einer gesonderten Tabelle zur Festlegung der Angemessenheit richten, deren Wert knapp fünf Prozent unter den Werten für bereits in Dresden gemeldete Personen liegt.“ (RL Dresden, S. 3) In Chemnitz ist sogar eine 15prozentige Unterschreitung der für Bestandsmieter üblichen Grenzwerte vorgesehen. Die Angemessenfestlegung für die Kosten der Unterkunft wird hier zu einem Instrument der demografischen Steuerung, in dem durch die Regelung der Zuzug von transferabhängigen Haushalten zumindest erschwert wird.

Bereits vor der gesetzlichen Regelung für ein grundsätzliches Umzugsverbot von jugendlichen Hilfebeziehenden haben einige Kommunen in ihren Ausführungsvorschriften die Kostenübernahme für eine eigene Wohnung von Jugendlichen bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres ausdrücklich ausgeschlossen. Nur in Ausnahmefällen (z.B. bei Alleinerziehenden, Empfehlungen des sozial-psychologischen Dienstes) haben Jugendliche einen Anspruch auf eine eigene Wohnung.

Regelungen für Eigentumswohnungen und Eigenheime: Die Sonderregelungen für Bedarfsgemeinschaften, die in Eigenheimen oder Eigentumswohnungen leben, weisen die größte Varianz aller Festlegungsaspekte auf. Während in einzelnen Städten die Wohnkosten die örtlich festgelegten Mietkosten nicht überschreiten dürfen, werden anderen Orts die vollen Kosten anerkannt (jedoch ohne Tilgungsraten), wenn die Wohnungen eine Wohnungsgröße von 120 qm (bei Eigentumswohnungen) bzw. 130 qm (bei Eigenheimen) nicht überschreiten. In Dortmund wird bei Wohnungseigentum sogar grundsätzlich auf eine „gesonderte Prüfung der Angemessenheit der Wohnungsgröße“ verzichtet (RL Dortmund, S. 3). In diesen Fällen sind die EigentümerInnen gegenüber den MieterInnen deutlich besser gestellt. In den Richtlinien von Parchim etwa heißt es exemplarisch: „Die Kosten der Zinsen dürfen um nicht mehr als 100 Prozent über den Mietkosten für angemessenen (Miet)Wohnraum liegen.“ (RL Parchim, S. 5) Auch der Landkreis Nordhausen stellt die EigentümerInnen besser als die MieterInnen: „Grundsätzlich sind die monatlichen Zinsen in der tatsächlich anfallenden Höhe zu übernehmen. Eine Reduzierung der Leistungen auf das Maß einer nach Sozialhilferichtlinien angemessenen Mietwohnung ist weder bei den Heizkosten noch bei der Wohnfläche zulässig. [...] Der dem Eigenheim zugebilligte Schutz (darf) nicht durch die Bemessung

der Unterkunftskosten faktisch wieder eingeschränkt werden.“ (RL Nordhausen, S. 4)

In anderen Kommunen wiederum richtet sich auch bei Wohnungseigentum die „angemessene“ Wohnungsgröße nach der Personenzahl des Haushalts. In Stralsund und Krefeld beispielsweise werden zwar leicht höhere Wohnungsgrößen als „angemessen“ akzeptiert, die Gesamtkosten für Wohngeld und Zinsen jedoch dürfen die Kostengrenzen für die kleineren Mietwohnungen nicht überschreiten (vgl. RL Stralsund, S. 3, RL Krefeld, S. 2).

### 3 Einschätzung der kommunalen Umsetzungspraxis

Die Übersicht der statistisch auswertbaren Informationen verdeutlicht die großen kommunalen Unterschiede bei der Umsetzung der Sozialgesetzgebung im Bereich der Unterkunftskosten. So reicht die Spanne der Aufforderungen zur Kostensenkung von 1,8 Prozent in Berlin bis zu 29,5 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften in Dresden. Auch die Anteile der tatsächlich vollzogenen Umzüge unterschieden sich deutlich. Bezogen auf die Aufforderungen zur Kostensenkungen sind etwa in Löbau/Zittau lediglich 3,3 Prozent der davon betroffenen Bedarfsgemeinschaften tatsächlich umgezogen – in Unna waren es über 27 Prozent.

Dabei ist kein Zusammenhang zwischen den Anteilen der Aufforderungen und den tatsächlich vollzogenen Umzügen zu erkennen. Die Gebietskörperschaften, in denen nur wenige gezielte Aufforderungen zur Kostensenkung ausgesprochen wurden, weisen keineswegs die höchsten Anteile tatsächlich vollzogener Umzüge auf. Im Gegenteil, das Beispiel Berlin zeigt, dass der geringste Anteil an Aufforderungen zur Kostensenkung (1,8 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften) sogar den geringsten Anteil an Umzügen bezogen auf dieses Aufforderungen aufweist (1,7 Prozent aller Aufforderungen – bezogen auf die Gesamtheit der Bedarfsgemeinschaften mussten also in Berlin lediglich 0,03 Prozent umziehen. Die Anzahl und der Anteil von Aufforderungen zur Kostensenkung sind in den hier vorgestellten Fallbeispielen kein Indikator für erzwungene Umzüge im Rahmen der Sozialgesetzgebung.



**Tabelle 1: Aufforderungen zur Kostensenkung und vollzogene Umzüge im Rahmen der KdU-Regelungen in ausgewählten Gebietskörperschaften**

Kreis/Stadt/Land	Bedarfsgemeinschaften (BG)	Aufforderungen zur Kostensenkung (AK)		Vollzogene Umzüge		
		Anzahl	Anzahl	In % der BG	Anzahl	In % der AK
Dresden	32.132	9.472	29,5	Keine Angabe		
Berlin	337.315	6.058	1,8	103	1,7	0,03
Erfurt	18.400	1.100	6,0	89	8,1	0,5
Kreis Neuss	11.605	1.161	10,0	290	25,0	2,5
Löbau/Zittau	12.229	3.019	24,7	101	3,3	0,8
Chemnitz	19.809	1.046	5,3	221	21,1	1,1
Unna	15.037	2.400	16,0	650	27,1	4,3
Magdeburg	20.000	3.762	18,8	355	9,4	1,8
Thüringen	140.000	5.466	3,9	850	15,6	0,6
Gesamt	606.527	33.484	5,5	2.659	7,9	0,6

Quelle: Angaben der Kommunen und eigene Berechnungen

Die Anteile der vollzogenen Umzüge an der Gesamtheit der Bedarfsgemeinschaften geben Auskunft über regionale Relevanz von Umzügen bei der Umsetzung des SGB II im Bereich der Unterkunftskosten. Während beispielsweise in Berlin im Rahmen der Kostensenkung erzwungene Umzüge mit 0,03 Prozent an allen Bedarfsgemeinschaften nur ein geringes Ausmaß haben, sind in Unna über vier Prozent aller Bedarfsgemeinschaften umgezogen. Auffällig an den ausgewählten Fallbeispielen ist der klare Ost-West-Unterschied. Die beiden Westkommunen (Unna, Rhein-Kreis Neuss) liegen deutlich über den Werten der ostdeutschen Kommunen. Ein möglicher Hinweis darauf, dass der Anteil von Bedarfsgemeinschaften, die erstmalig mit den Restriktionen der Transferabhängigkeit konfrontiert sind, größer ist. Die hohen Umzugsraten wären dann als ein Anpassungsphänomen der Übergangsphase anzusehen.

Die kleine Auswahl an Kommunen (siehe Tabelle 1) zeigt deutlich, dass die Anteile der bisher tatsächlich vollzogenen Umzüge deutlich geringer ausfallen als die von den Jobcentern versandten Kostensenkungsaufforderungen an die Bedarfsgemeinschaften. Die Gründe für diese Diskrepanz sind verschieden. Vor allem in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten können die Betroffenen immer wieder nachweisen, dass keine günstigeren Angebote zur Verfügung stehen. Daneben spielen aber auch administrative Unsicherheiten eine Rolle, weil sich durch die noch nicht abgeschlossenen politischen Diskussionen zur Umsetzung der Hartz-VI-Gesetzgebung Ausführungsvorschriften und Umsetzungspraxen noch nicht ausreichend stabilisiert haben. In Städten mit einem hohen Anteil von Bedarfsgemeinschaften (etwa Berlin und Bremen) ist die Umsetzungspraxis ganz bewusst darauf ausgerichtet, größere Umzugsbewegungen zu vermeiden, weil be-

reits ohne die auch öffentlich nur schwer vermittelbaren Zwangsumzüge nur eine geringe Akzeptanz für die neue Gesetzgebung besteht. Eine weitere Erklärung für das deutliche Auseinanderdriften von Kostensenkungsaufforderungen und amtlich erfassten Umzügen liegt aber auch in der Praxis der Jobcenter selbst begründet. Während die Kostensenkungsforderungen auf eine Reduzierung der kommunalen Ausgaben zielen, stellen anerkannt „notwendige Umzüge“ einen Kostenfaktor dar, denn Umzugskosten und teilweise auch Mietkautionen müssen in diesen Fällen übernommen werden. Eine gängige Praxis in einigen Kommunen ist es, auf die Anträge zur Kostenübernahme von Umzügen bzw. zur Genehmigung von Umzügen nicht oder nur verzögert zu reagieren. Hinter den geringen Zahlen der registrierten und angegebenen Umzüge verbirgt sich also eine Dunkelziffer von weiteren Umzügen in preiswertere Wohnungen.

Für viele Betroffenen jedoch stellt allein eine Kostensenkungsaufforderung oder eine Umzugsaufforderung eine erhebliche Verunsicherung dar, denn die Ankündigung einer reduzierten Kostenübernahme wird von vielen als das verstanden, was es ist: als der drohende Verlust der Wohnung. Unabhängig von den bestehenden Möglichkeiten für einen Umzug in eine „angemessene“ Wohnung wird damit die räumliche Basis der individuellen Souveränität ebenso wie der gewachsenen nachbarschaftliche Beziehungen in Frage gestellt.

#### 4 Auswirkungen der Regelungen zu den Kosten der Unterkunft in Berlin

Am Beispiel Berlins seien die wohnungs- und sozialpolitischen Effekte der Regelungen zu den Kosten der Unterkunft detaillierter skizziert. Die Sondersituation einer Millionenstadt mit einem sehr hohen Anteil von Bedarfsgemeinschaften und einem als entspannt geltenden Wohnungsmarkt schränken die Übertragbarkeit auf andere Kommunen ein, jedoch verweisen die Entwicklungen hier auch auf einige generelle Trends, die mit der Anwendung der Hartz-IV-Gesetzgebung zu erwarten sind.

In Berlin betreffen die Regelungen über 500.000 Personen in etwa 320.000 Bedarfsgemeinschaften. Neben den Leistungen zum Lebensunterhalt regelt die neue Sozialgesetzgebung auch die Kosten der Unterkunft:

*„Leistungen für Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen erbracht, soweit diese angemessen sind. Soweit die Aufwendungen für die Unterkunft den der Besonderheit des Einzelfalles angemessenen Umfang übersteigen, sind sie als Bedarf des allein stehenden Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft so lange zu berücksichtigen, wie es dem allein stehenden Hilfebedürftigen oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, durch einen Wohnungswechsel, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monat.“ (§ 22 Absatz 1 SGB II)*

Damit ersetzt Hartz IV in seinem Einflussbereich sowohl die Regelungen für bisherige SozialhilfeempfängerInnen als auch für bisher Wohngeldberechtigte, im Jahr 2003 257.344 Haushalte.

Insbesondere für den Bereich Wohnen obliegt die Umsetzung des Gesetzes den Kommunen, die in Ausführungsvorschriften die „Angemessenheit“ und „Zumutbarkeit“ klarer zu definieren haben. In Berlin war das die Aufgabe der Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz. Die ersten Überlegungen für eine solche Festlegung orientierten sich an den bisherigen Regelungen der Sozialhilfe und lösten zum Teil heftige Proteste bei Mieterverbänden und Betroffenenengruppen aus. Insbesondere die geplante Orientierung der im Gesetz geforderten „Angemessenheit“ an festgelegte Wohnungsgrößen ließ einen massiven Anstieg von Zwangsumzügen erwarten. Der segmentierte Berliner Wohnungsmarkt weist insbesondere in den innerstädtischen Altbaubeständen überdurchschnittliche Wohnungsgrößen auf, so dass nach den geplanten Vorgaben Bedarfsgemeinschaften (also Mehrpersonenhaushalte) faktisch aus diesen Gebieten ausgeschlossen wären. Diese Kritik berücksichtigend legte die Sozialsenatorin Heidi Knake-Werner (PDS) im April 2005 einen Entwurf der Ausführungsvorschriften (AV-Wohnen) vor, der sich ausschließlich an den Mietkosten orientiert. Wohnungsgrößen sollten damit kein direktes Kriterium mehr für die „Angemessenheit“ sein und wirken sich erst über ihre kumulativen Effekte auf den Mietpreis aus. Eine entsprechende Wohnung ist dann nicht mehr „zu groß“, sondern nur noch „zu teuer“. Nach inhaltlichen Auseinandersetzungen mit dem Finanzsenat, der vor allem eine Kostenreduktion der Sozialausgaben im Auge hatte, wurde dieser Entwurf mit erheblichen Abstrichen in der Ausgestaltung der Richtwerte beschlossen.

## 5 Reduktion der wohnungspolitischen Reichweite

Die bis 2004 geltenden Bemessungsgrenzen für die Übernahme der Wohnkosten durch die Sozialämter bzw. die Höchstbeträge für die zuschussfähige Miete bei Wohngeldzahlungen wurden in Nettokaltmieten angegeben. Die neue Regelung legt jedoch – dem Grundsatz der tatsächlich auflaufenden Wohnkosten folgend – Grenzwerte der Bruttowarmmiete fest.

Die in den bisherigen Regelungen der Berliner Sozialämter vorgesehene Differenzierung zwischen Baultergruppen sowie personenanzahlabhängigen Beschränkungen der Wohnungsgrößen werden mit den beschriebenen „Ausführungsvorschriften Wohnen“ aufgehoben. Unabhängig vom Alter der Gebäude und von der Größe der Wohnung wird nun ausschließlich die tatsächlich anfallende Bruttowarmmiete zur Grundlage der Wohnkostenübernahme. Im Vergleich zu allen bisherigen Grenzwerten fällt die neue Regelung großzügiger aus. Damit hätten die betroffenen Haushalte im Vergleich zu den früheren Regelungen einen scheinbar leicht erhöhten Spielraum bei den Wohnungsgrößen und könnten zudem Wohnungen in einem etwas erweiterten Preissegment bewohnen.

Zugleich wird jedoch in den Ausführungsvorschriften die Möglichkeit für Umzüge eingeschränkt und an die Bedingung einer „Erforderlichkeit“ geknüpft. Ausgeschlossen davon sind ausdrücklich „eine schlechte Wohnungsausstattung“ und „der Wunsch nach einer anderen Wohnumgebung“ (AV-Wohnen Berlin, S. 8). Die in den Richtlinien der Ausführungsvorschriften gewährten Spielräume zielen also nicht auf eine allgemeine Verbesserung der Wohnsituation von transferabhängigen Haushalten, sondern haben eine lediglich statusstabilisierende Wirkung für Haushalte, die neu in diese Abhängigkeit geraten. Vor dem Hintergrund der Akzeptanzkrise des Gesamtpaketes von Hartz IV und der latenten Proteststimmung sind die Ausführungsvorschriften Wohnen sowohl in den Festlegungen der Bemessungsgrenzen als auch in der öffentlichen Vermittlung als erfolgreiche Legitimationsstrategie anzusehen. Die öffentliche Darstellung verkürzte die komplexen Entscheidungsprozesse einer monatelangen Ausarbeitung der Ausführungsvorschriften auf einen Konflikt zwischen der Sozialsenatorin Knake-Werner (PDS) und dem Finanzsenator Sarrazin (SPD). Dabei wurde die beschlossene Fassung als ein Erfolg der PDS-Senatorin dargestellt. So resümierte etwa die Berliner Zeitung: „Sie [die Sozialsenatorin] setzte sich im Streit mit Finanzsenator Thilo Sarrazin (SPD) ... durch.“ (Berliner Zeitung, 4.5.05, S. 21) Selbst eine Protestnote verschiedener Berliner Gewerkschaftsgliederungen, des Berliner Arbeitslosenzentrums und der Berliner Mietergemeinschaft stimmt in das Loblied auf die Sozialsenatorin ein: „Die ‚Ausführungsvorschrift Wohnen‘ der Sozialsenatorin Heidi Knake-Werner zeugt von politischer Vernunft.“ (Offener Brief zur „Ausführungsvorschrift Wohnen“) – eine grundsätzliche Kritik wird dabei zu Gunsten eines Verweises auf verwaltungsinterne Implementationsschwierigkeiten zurückgestellt.

Doch schon der Vergleich der festgelegten Richtwerte mit den bisher geltenden Höchstbeträgen für die zuschussfähige Miete bei der Wohngeldberechnung zeigt, dass die neue Regelung alles andere als großzügig ist. Lediglich in älteren Wohnungsbeständen (vor 1966 erbaut) liegen die neuen Richtwerte über den bisherigen Wohngeldgrenzen. In den später errichteten Gebäuden müssen sich die ALG-II-abhängigen Haushalte im Vergleich zu den früheren Wohngeldregelungen in Größe bzw. Wohnqualität einschränken.

In diesem Vergleich zum Wohngeld bildet sich eine tiefer gehende Veränderung der Wohnungspolitik ab: Wurde früher das Wohngeld mit den sehr weiten Bemessungsgrenzen relativ breit gefächert in den verschiedenen Wohnungsmarktsegmenten gewährt und in seiner Höhe wesentlich von den Einkommen der Antragsteller bestimmt, so verengt sich die neue Regelung auf bestimmte Wohnungsmarktsegmente und wird von den Wohnkosten bestimmt. Die lange Zeit in der BRD angestrebte Entkopplung von Einkommen und Wohnungsversorgung wird mit den Regelungen zu Hartz IV aufgekündigt. Es geht nicht mehr darum, den einkommensschwächeren Haushalten einen Zuschuss für eine (fast) beliebige Wohnung zu gewähren und somit die Wahl des Wohnortes und der Ausstattung zumindest ein Stück weit von der konkreten Einkommenssituation abzulösen. Im Gegenteil: Hartz IV schränkt bereits in der Logik von Bemessungsgrenzen für die

Wohnkosten die Auswahlmöglichkeiten einer Wohnung ein. Auch die Betroffenen müssen die Perspektive wechseln: Statt der Frage: „Wie viel Wohngeld kann ich bei meinem gegenwärtigen Einkommen erwarten?“ stellt sich nun die Frage: „Wie viel Wohnung darf ich mir noch leisten?“

Statt eines gesetzlich garantierten Zuschusses zur Miete (Wohngeld) steht Hartz IV für ein Abhängigkeitsverhältnis, bei dem administrative Vorgaben über die Wohnsituation der betroffenen Haushalte entscheiden. In ihrer Ausrichtung auf transferabhängige Haushalte stellen die Festlegungen zu den „Kosten der Unterkunft“ in der Hartz-Gesetzgebung einen Wechsel der Wohnungspolitik vom „Massenmodell“ zu einem „Residualmodell“ dar (Häußermann/Siebel 1993, S. 30): Statt einer öffentlichen Förderung für breite Schichten der Bevölkerung, wie sie etwa die inzwischen eingestellte Wohnungsbauförderung des Sozialen Wohnungsbaus darstellte, wird mit Hartz IV eine Verkürzung der wohnungspolitischen Intervention auf Problemgruppen fortgeschrieben, wie sie bereits im Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) aus dem Jahre 2002 angelegt ist. Zugleich formiert sich das wohnungspolitische Instrumentarium von Hartz IV als eine sozialautoritäre Drohkulisse. Es steht damit im Gegensatz „zum Ethos neoliberaler Politik: individuelle Wahl, eigenverantwortliches Handeln, Herrschaft über das eigene Schicksal, Eigenverantwortung und selbstbestimmtes Leben“ (Rose 2000, S. 86) und verweist auf die klassendifferenzierte Varianz des neoliberalen Umbaus. Das neoliberale Projekt hinter Hartz IV ist nicht nur als eine Destruktion bisher bestehender Sozialstaatlichkeit (roll back) zu interpretieren, sondern formiert eine neue Form der Regulierung, die mit Peck und Tickell als „roll out“ bezeichnet werden kann (vgl. Peck/Tickell 2003, S. 178 ff).

## 6 Hartz IV: Segregationsgarant und Aufwertungsmotor

Eine feste Größe der politischen Diskussionen um die Ausführungsvorschriften waren die befürchteten sozialräumlichen Dynamiken, die mit zu eng gefassten Bemessungsgrenzen zu erwarten wären. Die Berliner Sozialsenatorin Knake-Werner betonte immer wieder, das es „keine Massenumzüge“ (Tageszeitung, 14.1.05, S. 21) geben werde. Auch die letztlich festgelegten Richtlinien wurden als sozial gerechte Lösung präsentiert: „80 Prozent - und damit fast der gesamte Berliner Wohnungsmarkt [...] bleibt durch unsere Regelungen auch für Langzeitarbeitslose erreichbar. Die Richtwerte liegen [...] über den Berliner Durchschnittswerten. Eine weitere soziale Entmischung der Stadtquartiere ist daher nicht zu befürchten.“ (PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus 2005)

Stellt man die jetzigen Bestimmungen der AV-Wohnen der angebotsseitigen Struktur des Berliner Wohnungsmarktes gegenüber, stellen sich folgende Fragen:

- Gibt es ein ausreichend großes Angebot für die etwa 320.000 Bedarfsgemeinschaften in Berlin?

- Wie verteilen sich diese Wohnungen auf die verschiedenen Wohnungsmarktsegmente?

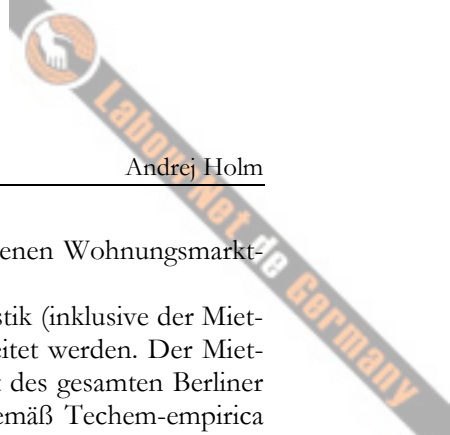
Da es in Berlin keine vollständige Wohnungsmarktstatistik (inklusive der Miethöhen) gibt, muss mit Hilfsmitteln der Annäherung gearbeitet werden. Der Mietspiegel, der mit 1,2 Millionen Wohnungen über 70 Prozent des gesamten Berliner Wohnungsmarktes abbildet (1,7 Millionen Wohnungen gemäß Techem-empirica 2003), bietet sich in seinen differenzierten Mietspiegelfeldern (gegliedert nach Wohnungsgröße, Baualter und Ausstattung) für eine solche Untersuchung an. Ausdrücklich nicht erfasst werden darin die etwa 150.000 selbst genutzten Eigentumswohnungen der Stadt und die etwa 250.000 geförderten Wohnungen.

Eine Auswertung der neuen Mietspiegeldaten zeigt, dass den über 312.000 Bedarfsgemeinschaften etwa 850.000 Wohnungen innerhalb der Angemessenheitsgrenzen gegenüberstehen. Das sind ca. 70 Prozent der im Mietspiegel erfassten Wohnungen und 48 Prozent des gesamten Berliner Wohnungsmarkts. Doch die Verteilung auf die verschiedenen Bedarfsgemeinschaftsgrößen ist ebenfalls zu prüfen:

So stehen den über 190.000 alleinstehenden ALG-II-Beziehenden zwar knapp 275.000 Wohnungen auf dem gesamten Berliner Wohnungsmarkt zur Verfügung, dennoch muss die Versorgung kleiner Haushalte als äußerst problematisch angesehen werden. Denn in der „Single-Hauptstadt“ Berlin konkurriert ein großer Teil der insgesamt etwa 960.000 1-Personen-Haushalte um 333.000 Mietwohnungen, die kleiner als 50 qm sind. Unter der Annahme, dass ein Drittel der Berliner Wohnungen Eigentums- und Sozialwohnungen sind und so ein Drittel der Singlehaushalte versorgen können, bleiben immer noch 630.000 1-Personen-Haushalte übrig. Rein rechnerisch konkurrieren also etwa 1,9 potenzielle MieterInnen um eine preisgünstige kleine Wohnung. Insbesondere die fast 400.000 1-Personen-Haushalte mit geringem Einkommen (weniger als 900 Euro) (Statistisches Landesamt Berlin 2003) können nicht oder nur eingeschränkt auf größere Wohnungen ausweichen. Nur wenige MieterInnen wollen zwar in solch kleinen Wohnungen leben - der größte Teil wünscht sich Wohnungen mit großen Küchen und getrennten Wohn-, Schlaf- und Arbeitsbereichen. Die Hartz-IV-Singlehaushalte jedoch müssen mit KleinrentnerInnen, Grundsicherungsbeziehenden, Studierenden und KleinverdienerInnen um die unattraktiven kleinen Wohnungen konkurrieren.

Auch die Versorgungslage der knapp 60.000 Bedarfsgemeinschaften mit zwei Personen stellt sich dramatisch dar. Zwar stehen für diese Gruppe fast 180.000 „angemessene“ Wohnungen zur Verfügung, doch muss auch hier die gesamte Wohnungsnachfrage berücksichtigt werden. Etwa 275.000 Wohnungen zwischen 50 und 65 qm stehen über 220.000 2-Personen-Haushalten und über 290.000 Singlehaushalten gegenüber, die auf diesen Bereich der größeren Wohnungen drängen. Insgesamt konkurrieren auch in diesem Bereich 1,9 Haushalte um eine Wohnung.

Für die knapp 80.000 Bedarfsgemeinschaften mit drei und mehr Personen gestaltet sich die Versorgungslage wesentlich günstiger. Der Mietspiegel weist etwa





585.000 größere Mietwohnungen (ab 65 qm) aus, von denen der größte Teil die Kriterien der Angemessenheit erfüllt. Demgegenüber stehen etwa 270.000 Haushalte mit drei und mehr Personen sowie 235.000 noch nicht versorgte 2-Personen-Haushalte. Das Verhältnis von Wohnungsangebot und Wohnungsnachfrage liegt hier bei etwa 1 zu 0,9.

Für mehr als drei Viertel aller Bedarfsgemeinschaften sind also deutliche Einschränkungen bei der Wohnungssuche zu verzeichnen, weil sie mit anderen – oftmals zahlungskräftigeren und weniger stigmatisierten – Haushalten um die kleinen preiswerten Wohnungen konkurrieren müssen.

Die durch die Angemessenheitsgrenzen beschränkten Ausweichmöglichkeiten in weniger umkämpfte (größere) Wohnungsmarktsegmente erschwert die Wohnungsversorgung erheblich und führt im Bereich der kleineren Wohnungen zu einem künstlich geschaffenen Nachfragedruck, der sich nicht zuletzt in den deutlichen Mietsteigerungen im Bereich der kleinen Wohnungen widerspiegelt. Damit bestätigt der neue Mietspiegel ein in der Wohnungswirtschaft seit Langem bekanntes Phänomen, dass die preiswertesten (und meist auch schlechtesten) Wohnungen die größten Mietsteigerungen aufweisen.

Darüber hinaus ist die stadträumliche Verteilung und die Qualität der „angemessenen“ Wohnungen von Interesse. Ein Blick auf die Baualterklassen zeigt eine deutlich ungleiche Verteilung. Von den 850.000 „angemessenen“ Wohnungen lassen sich mehr als die Hälfte in den vor 1949 errichteten Häusern verorten. Weitere Schwerpunkte der „angemessenen“ Wohnungen finden sich in den 1956 bis 1964 erbauten ehemaligen Sozialwohnungen (14 Prozent) und in den Plattenbausiedlungen der Ostbezirke (19 Prozent). Nur eine geringe Rolle beim Angebot von „angemessenen“ Wohnungen spielen hingegen die zwischen 1973 bis 1990 in Westberlin erbauten Wohnungen und die Neubauten nach 1990.

Die „angemessenen“ Wohnungen befinden sich nicht nur verstärkt in den ältesten Beständen der Stadt und in den Ostberliner Plattenbauten, sondern vor allem auch in den minder ausgestatteten Wohnungen. Fast alle der knapp 180.000 Wohnungen mit Substandardmerkmalen – also Wohnungen, die über keine moderne Heizung und/oder kein Bad verfügen – gelten als „angemessen“ im Sinne der AV-Wohnen. Da in diesen schlechter ausgestatteten Beständen die Konkurrenz mit anderen Wohnungssuchenden geringer ist als in den besser ausgestatteten Wohnungen, droht mit der aktuellen Regelung zu den Wohnkosten ein deutlicher Zusammenhang von sozialpolitischer Transferabhängigkeit und schlechter Wohnungsqualität zu entstehen. Die AV-Wohnen läutet die Rückkehr des Zwei-Klassen-Wohnens ein.

Zudem weist der aktuelle Mietspiegel gegenüber dem Mietspiegel von 2005 in den meisten Feldern Steigerungen auf. Ein Vergleich der „angemessenen“ Wohnungen von 2005 und 2007 zeigt, wie sich diese Veränderung auf die Wohnungsversorgung der ALG-II-Bedarfsgemeinschaften in Berlin auswirkt. Die Gesamtzahl der „angemessenen“ Wohnungen hat sich um etwa 45.000 Wohnungen deutlich verringert – das ist ein Rückgang um 5 Prozent. Gerade bei den prekär ver-

sorgten 1-Personen-Haushalten ist ein Rückgang des bezahlbaren Wohnungsbestands um 10 Prozent zu verzeichnen. Auch die Zahl der „angemessenen“ Wohnungen für 2-Personen-Haushalte hat sich um 13.000 Wohnungen verringert. Leicht gestiegen ist hingegen die Anzahl der „angemessenen“ Wohnungen für Bedarfsgemeinschaften mit drei und mehr Personen. Die Mietspiegelveränderungen stellen eine Verknappung in den stark angespannten Segmenten der kleinen Wohnungen dar. Die Mieten sind überall dort gestiegen, wo überdurchschnittlich viele Bedarfsgemeinschaften um wenige preiswerte Wohnungen konkurrieren.

Ein Blick auf die „angemessenen“ Wohnungen in verschiedenen Wohnungsmarktsegmenten zeigt, dass die Verteilung angemessener Wohnungen in etwa der Gesamtverteilung der Berliner Wohnungsbestände entspricht. Prognosen von entstehenden „Hartz-IV-Ghettos“ bestätigen sich zumindest auf dieser Ebene nicht. Im Gegenteil: Durch die weitgehende Angleichung der Mietpreise in den verschiedenen Beständen ist die Versorgungslage von ALG-II-Bedarfsgemeinschaften ein gesamtstädtisches Problem.

Im gesamten Mietspiegelbestand von 1,2 Millionen Wohnungen liegen rund 850.000 im Rahmen der Bemessungsgrenzen. Doch die Verteilung dieser Wohnungen schließt eine weitere soziale Entmischung der Stadt nicht aus. Problematisch erscheint in dieser Hinsicht weniger die Lage der „angemessenen“ Wohnungen als vielmehr die Konzentration der für ALG-II-Abhängige nicht zugänglichen Wohnungssegmente wie neu erbaute Wohnungen und relevante Teile der modernisierten Gründerzeit-Viertel. Gerade die fortlaufenden Modernisierungsarbeiten in diesen Beständen werden die Spielräume für Hartz-IV-Betroffene in diesen Bereichen deutlich einschränken. Wenn sie dann als Alternative auf die Plattenbauten in Marzahn und Hellersdorf angewiesen sind, werden letztlich die sozialchauvinistischen Visionen der Berliner Eliten aus der frühen Nachwendezeit verwirklicht. Hanno Klein, der kurz darauf verstorbene Leiter des Koordinationsausschusses Innenstadt (KOAI), hatte 1991 im Zusammenhang mit den erwünschten Veränderungen in Berlin das Bild einer „gut organisierten Verdrängung“ entwickelt. Die Stadtbezirke Marzahn und Hellersdorf dienten in seiner Vision als „Staubsauger für die Alteingesessenen der Innenstädte“, weil die den künftigen Investitionen weichen müssen (Der Spiegel 1991/14, S. 112). Die neuen Regelungen zu Hartz IV weisen in dieselbe Richtung und sind ein Abschied von der Orientierung an sozialräumlicher Kohäsion.

Dieser Beitrag – exklusiv im LabourNet Germany – ist erschienen in dem von Jürgen Klute und Sandra Kotlenga herausgegebenen Buch **„Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nach Hartz. Fünf Jahre Hartzreformen: Bestandsaufnahme - Analysen – Perspektiven“** (Universitätsverlag Göttingen, 2008, ISBN 978-3-940344-33-5, 23,00 EUR). Siehe weitere Informationen und Bestellung beim Universitätsverlag Göttingen

<http://www.univerlag.uni-goettingen.de/content/list.php?notback=1&details=isbn-978-3-940344-33-5>

Dort ist auch das komplette Buch als pdf-Dokument gratis erhältlich  
<http://webdoc.sub.gwdg.de/univerlag/2008/hartzreform.pdf>

Dr. Andrej Holm ist Sozialwissenschaftler und Lehrbeauftragter an der Humboldt-Universität in Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind Gentrifikation, Stadterneuerung und Wohnungspolitik im internationalen Vergleich. Er ist seit Jahren in Stadtteilinitiativen und Mieterorganisationen in Berlin aktiv und hat sich in den vergangenen Jahren intensiv mit den Folgen der Hartz-Gesetzgebung für die Wohnungsversorgung beschäftigt. Zuletzt erschienen in diesem Zusammenhang ist die Studie „Kommunalen Regelungen zu „Kosten der Unterkunft““ im Auftrag der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag.

## Literatur

- Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006): Kommunale Wohnraumversorgungskonzepte (Endbericht), verfügbar unter [http://www.bbr.bund.de/nn\\_59388/DE/Forschungsprogramme/ExperimentellerWohnungsStaedtebau/Studien/KommunaleWohnraumversorgungskonzepte/06\\_\\_Veranstaltungen.html](http://www.bbr.bund.de/nn_59388/DE/Forschungsprogramme/ExperimentellerWohnungsStaedtebau/Studien/KommunaleWohnraumversorgungskonzepte/06__Veranstaltungen.html) <1.2.2008>
- Busch-Geertsema, Volker (2004): Die Folgen der Hartzgesetzgebung für Wohnungsversorgung und Wohnungslosigkeit, In: Widersprüche, 91/2004, S. 71–74
- Der Städtetag (2004): An Hartz IV führt kein Weg vorbei. In: Der Städtetag, 2/2004, S. 1
- Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (2006): Kosten der Unterkunft. Ein Beratungs- und Aktionsleitfaden, Diakonie Texte 22/2006
- Dietrich, Sven (2004): Untersuchung über Rahmenbedingungen des Berliner Wohnungsmarktes für eine Versorgung von ALG II-Empfängern mit „angemessenem Wohnraum“. Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung einer Berliner AV Unterkunft ALG II. Studie im Auftrag der Fraktion der PDS im Abgeordnetenhaus von Berlin, Berlin
- DIFU (2007): Wohnungsverkäufe, Hartz IV und die sozialräumliche Steuerungsfähigkeit der Städte. Difu-Fachseminar am 12–14.03.2007, Berlin
- Dünnhoff, Elke/Stieß Immanuel/Hoppenbrock, Cord (2006): Energiekostenanstieg, soziale Folgen und Klimaschutz (Abschlussbericht), Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, herausgegeben vom ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung und ISOE – Institut für sozial-ökologische Forschung, Frankfurt/Heidelberg

- Eekhoff, Johann; Mackenscheidt Klaus (2006): Auswirkungen von Hartz IV auf die Mobilität und Wohnungsversorgung der Mieter, In: Wirtschaftsdienst, 4/2006, S. 236–243
- GEWOS (2007): Preisgünstiger Wohnraum in Bremen 2006/07. Analyse für die Stadt Bremen
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter (1993): Das Ende des goldenen Zeitalters im Sozialen Wohnungsbau. In: Bärsch, Jürgen (Hrsg.): Das Ende der Normalität im Wohnungs- und Städtebau? Thematische Begegnungen mit Klaus Novy. Darmstadt: Verlag für Wissenschaftliche Publikationen, S. 9–31
- Holm Andrej (2006): Kommunale Regelungen zu „Kosten der Unterkunft“ im Rahmen der Sozialgesetzgebung nach SGB II. Studie im Auftrag der Bundesländer-Koordination der Bundestagsfraktion Die Linke
- Holm Andrej (2007): Mangelware: Kleine Wohnungen. Der Berliner Mietspiegel 2007 und die Auswirkungen auf die „angemessenen“ Wohnkosten für ALG-II-Beziehende, In: MieterEcho, Zeitschrift der Berliner Mietergemeinschaft, ME 322/2007, S. 15–18
- Holm, Andrej (2005a): Hartz IV lässt die Verdrängungsfalle zuschnappen. Auswirkungen auf die Wohnungsversorgung am Beispiel von Prenzlauer Berg. In: MieterEcho, Zeitschrift der Berliner Mietergemeinschaft, ME 306/2004, S. 11–13
- Holm, Andrej (2005b): Hartz IV: Substandard oder Platte. In: Berliner Mieter-Echo, Zeitschrift der Berliner Mietergemeinschaft, ME 308/2005, S. 16–18
- PDS-Fraktion im Abgeordnetenhaus (2005): Newsletter zu Hartz IV und Wohnen vom 11. Mai 2005. Verfügbar unter <http://www.die-linke-berlin.de/index.php?id=23> <05.01.2008>
- Peck, Jamie/Tickell, Adam (2003): Making Global Rules: Globalisation or Neoliberalisation? In: Peck, Jamie/Yeung, Henry (eds): Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives. London, S. 163–181
- Rips, Franz Georg (2004b): Die Behandlung der Wohnungsfrage in der Praxis, In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 57/12, S. 699–706
- Rips, Franz-Georg (2004a): Wohnen in Deutschland mit Hartz IV, In: Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 57/8, S. 439–446
- Rose, Nikolas (2000): Tod des Sozialen? Eine Neubestimmung der Grenzen des Regierens. In: Bröckling, Ulrich/Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (Hrsg.): Gouvernementalität der Gegenwart. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt/M., S. 72–109

Statistisches Landesamt Berlin (2002): Arbeitskräftepotenzial der Sozialhilfeempfänger außerhalb von Einrichtungen in Berlin am 31.12.2001, Pressemitteilung 220/02 vom 6.11.2002

Statistisches Landesamt Berlin (2003): Bevölkerung, Haushalte und Familien in Berlin 2003 Ausgewählte Ergebnisse des Mikrozensus. Verfügbar unter <http://www.statistik-berlin.de/statistiken/mikrozensus/mz-faltblatt-2003.pdf> <05.01.2008>

Statistisches Landesamt Berlin (2004a): Empfänger/innen von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt in Berlin am Jahresende 2003, Pressemitteilung 159/04 vom 23.7.2004

Statistisches Landesamt Berlin (2004b): Empfänger von Wohngeld, gezahlte Wohngeldbeträge und durchschnittlicher monatlicher Wohngeldanspruch in Berlin am 31.12. 2003, Pressemitteilung 144/04 vom 28.6.2004

Techem-empirica (2003): Leerstandsindex – Bundesland-Ergebnisse 2003, Berlin

