

# Obdachlosigkeit und sozialstaatliche Mindestsicherung

Wie sich Obdachlosigkeit und sozialstaatliche Mindestsicherungssysteme zu einander verhalten. Ein Vergleich zwischen Deutschland und Finnland.

16.11.2019

Remo Bättig

LNW SIV HS 2019

Eingereicht bei: Beyeler Michelle

Master in Sozialer Arbeit Msc, St. Gallen

## Inhalt

1. Einleitung .....	2
2. Definition Obdachlosigkeit.....	2
3. Mindestsicherung Deutschland .....	3
4. Mindestsicherung Finnland .....	4
5. Exkurs „Housing First“ .....	5
6. Mindestsicherungssysteme und Obdachlosigkeit.....	5
7. Schlussbetrachtungen .....	7
Quellenverzeichnis .....	9

## 1. Einleitung

Obdachlosigkeit als räumlich wahrgenommene Armut und ein sich verändernder Wohnungsmarkt stellen soziale Probleme dar, welche politisch kontrovers wahrgenommen werden. Neuere Ansätze bieten dabei Möglichkeiten, Armut sowie Obdachlosigkeit multiperspektivisch zu betrachten und sozialen Raum als Ausdruck gesamtgesellschaftlicher Prozesse zu begreifen. Durch den direkten Vergleich zwischen unterschiedlich konzipierten Sozialstaaten und deren nationalen Strategien zur Verminderung von Armut und Obdachlosigkeit sollen dabei Möglichkeiten sowie Grenzen neuerer Entwicklungen aufgezeigt werden.

Im Rahmen dieser Arbeit werden Finnland und Deutschland miteinander verglichen. Dies liegt darin begründet, dass die beiden Länder unterschiedliche Typen von Sozialstaaten gemäss der Regimetypologie von Esping-Andersen ausgebildet haben. Wobei gemäss Esping Andersen (1990) aufgrund seiner Forschungsergebnisse Finnland einem sozialdemokratischen und Deutschland dem konservativen Wohlfahrtsregime in seiner Typologie zugeordnet (S. 74). Dabei verfolgen Deutschland mit der Mindestsicherung sowie dessen Ausgestaltung über Hartz 4 und Finnland mit dem aktuellen Konzept des „Housing First“ Ansatzes aus der USA unterschiedliche Strategien zur Verminderung der Obdachlosigkeit. Aufgrund der unterschiedlichen Wohlfahrtsregimen und einer ähnlich konzipierten sozialstaatlichen Mindestsicherung soll in dieser Arbeit folgender forschungsleitender Fragestellung nachgegangen werden:

*Wie verhalten sich die sozialstaatlichen Mindestsicherungssysteme von Finnland und Deutschland, bezogen auf die Vermittlung und den Erhalt von Wohnraum für armutsbetroffene Personengruppen und das soziale Problem der Obdachlosigkeit zueinander?*

Es wird zuerst der Begriff der Obdachlosigkeit genauer definiert. Anschliessend werden die Mindestsicherungssysteme von Deutschland sowie Finnland und die jeweiligen Strategien zum Umgang mit Obdachlosigkeit in prägnanter Form dargestellt, bevor in einer Konklusion anhand der wichtigsten Kennzahlen die sozialstaatlichen Mindestsicherungssysteme und deren Einfluss auf Obdachlosigkeit miteinander verglichen werden.

## 2. Definition Obdachlosigkeit

Obdachlosigkeit als Sammelbegriff für verschiedene Arten von Unterstützungsbedarf im Bereich der Organisation und Erhalt von Wohnraum ist aufgrund möglicher Unterkategorien zu ungenau bestimmt.

Unterschieden werden kann dabei gemäss Europäischen Typologie von Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und prekärer Wohnversorgung (ETHOS, 2005, European Typology on Homelessness and Housing Exclusion) zwischen Obdachlosigkeit, Wohnungslosigkeit und ungenügendem sowie ungesichertem Wohnen. Zusammengefasst werden können diese verschiedenen Richtungen von prekären Wohnverhältnissen unter dem Begriff des Wohnungsnotfalls. Wohnungsnotfälle sind dabei gemäss Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2010) „Haushalte und Personen mit einem Wohnungsbedarf von hoher Dringlichkeit, die aufgrund besonderer Zugangsprobleme (...) zum Wohnungsmarkt der (...) institutionellen Unterstützung zur Erlangung und zum Erhalt von angemessenen Wohnraum bedürfen“ (S. 1). Diese Definition wird vor allem in der Deutschen Debatte verwendet. In den finnischen Grundlagenpapieren wird Obdachlosigkeit mit den genannten Unterkategorien zum Begriff „homelessness“ zusammengefasst und allgemein verwendet.

In Anbetracht der vergleichenden Analyse internationaler Sozialstaaten wird dabei in diesem Leistungsnachweis der Begriff Obdachlosigkeit verwendet.

### 3. Mindestsicherung Deutschland

Die sozialstaatliche Mindestsicherung in Deutschland ist über die Sozialgesetzbücher zwölf und zwei geregelt, wobei zwischen erwerbsfähigen und nicht erwerbsfähigen Personengruppen mit unterschiedlichen Leistungsansprüchen unterschieden wird. Es geht dabei bei beiden Personengruppen um die Sicherung des „soziokulturellen Existenzminimums“ (Missoc, 2019, Vergleichende Tabellen). Die Höhe der Unterstützungsleistung ergibt sich dabei aus der Differenz der eigenen verfügbaren Mittel und dem Regelbedarf, welcher individuell festgelegt wird. Unterschieden wird zwischen der sogenannten „Hilfe zum Lebensunterhalt und der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung“ (Missoc, 2019, Vergleichende Tabellen) sowie der „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ (Missoc, 2019, Vergleichende Tabellen). Die Zuständigkeit der Gewährung dieser Mindestsicherungen liegt bei den verschiedenen Ländern und daraus folgend vor allem bei den einzelnen Kommunen, welche mehrheitlich mit der Bundesagentur für Arbeit innerhalb der verschiedenen Jobcenter die Leistungen entrichten. Neben den berechneten Regelbedarfen erhalten die Personengruppen auch die konkreten Wohn- und Nebenkosten für angemessenen Wohnraum.

Die Angemessenheit dieser Wohnkosten wird anhand der lokalen Gegebenheiten festgesetzt. In Bezug auf den Wohnsitz gilt der tatsächliche Aufenthaltsort, wobei die Staatsangehörigkeit nicht vorausgesetzt wird. Bei Obdachlosigkeit kann ein entsprechender Antrag ausgefüllt und anschliessend Leistungen über einen administrativen Wohnsitz (bspw. über eine soziale Organisation) bezogen werden. Bei drohender Obdachlosigkeit können über die Leistungsträger Darlehen entrichtet werden, um ausstehende Mieten oder andere finanzielle

Aufwendungen zu begleichen. Daneben werden Beratungen und mögliche Weitervermittlung über die entsprechenden Anbieter an spezialisierte Fachstellen angeboten.

Eine nationale Strategie zur Reduktion oder Prävention von Obdachlosigkeit existiert aktuell nicht. Die Zuständigkeit und damit die Initiierung entsprechender Programme liegen bei den einzelnen Länder und Kommunen.

#### 4. Mindestsicherung Finnland

Die sozialstaatliche Mindestsicherung in Finnland ist als letzte Hilfe konzipiert, welche die Sicherung eines Existenzminimums für die beteiligten Menschen anstrebt. Die Leistungen werden dabei anteilmässig durch die Sozialversicherungsleistungen und die Kommunen gewährt. Der Staat unterscheidet dabei zwischen akuten und präventiven Sozialhilfeleistungen. „Anspruch auf Sozialhilfe ist ein subjektives Recht für Personen, die die im Gesetz verankerten Bedingungen erfüllen. Die Grundsicherung ist eine Differenzleistung, die sich aus einem feststehenden Grundbetrag und zusätzlichen, bedürftigkeitsabhängigen Beihilfen zusammensetzt“ (Missoc, 2019, Vergleichende Tabellen) Bezogen auf die Wohnungshilfe bestehen dabei besondere Wohngeldleistungen. Die effektiven Wohnkosten werden dabei bei der Berechnung der Unterstützungsleistungen berücksichtigt und eine mögliche Differenz bei der Sozialhilfe einbezogen. Die Höhe der anspruchsberechtigten Wohnkosten wird kommunal anhand des regionalen Mietlevels festgelegt. Die Beträge der ergänzen sowie präventiven Sozialhilfe, welche zusätzlich zur existenzsichernden Sozialhilfe gewährt werden können, sind nicht exakt festgelegt, sondern werden nach spezifischen Ausgaben gewährt. Diese sind situationsbedingt anzuwenden und dienen vornehmlich inklusionsfördernden Investitionen. „So kann die Beihilfe zum Beispiel für den Kauf eines Computers oder zu Studienzwecken für ein Kind einer Familie, die über viele Jahre grundlegende Sozialhilfee erhalten hat, gewährt werden“ (Missoc, 2019, Vergleichende Tabellen). Bezogen auf die Wohnverhältnisse sind Personen mit dauerhaftem Wohnsitz in Finnland zum Bezug von Sozialhilfe berechtigt. Der dauerhafte Wohnsitz ist jedoch nicht gesetzlich definiert und nicht an die finnische Staatsangehörigkeit gekoppelt.

Finnland verfolgt neben der sozialstaatlichen Mindestsicherung seit 2008 eine nationale Strategie zur Reduktion von Langzeitobdachlosigkeit.

Dabei wurden verschiedene Massnahmen zur Prävention und Reduktion von Langzeitobdachlosigkeit initiiert, unter anderem mobile Unterstützungsangebote, Beratungsangebote zum Thema Wohnen und Wohnraumvermittlung gemäss Pleace (2017) mittels des „Housing First Konzepts“ (S.12) und der dafür gegründeten Y Stiftung, welche Wohnungen erwirbt oder mittels Staatsanleihen kauft und an langzeitobdachlose Personen vermittelt.

## 5. Exkurs „Housing First“

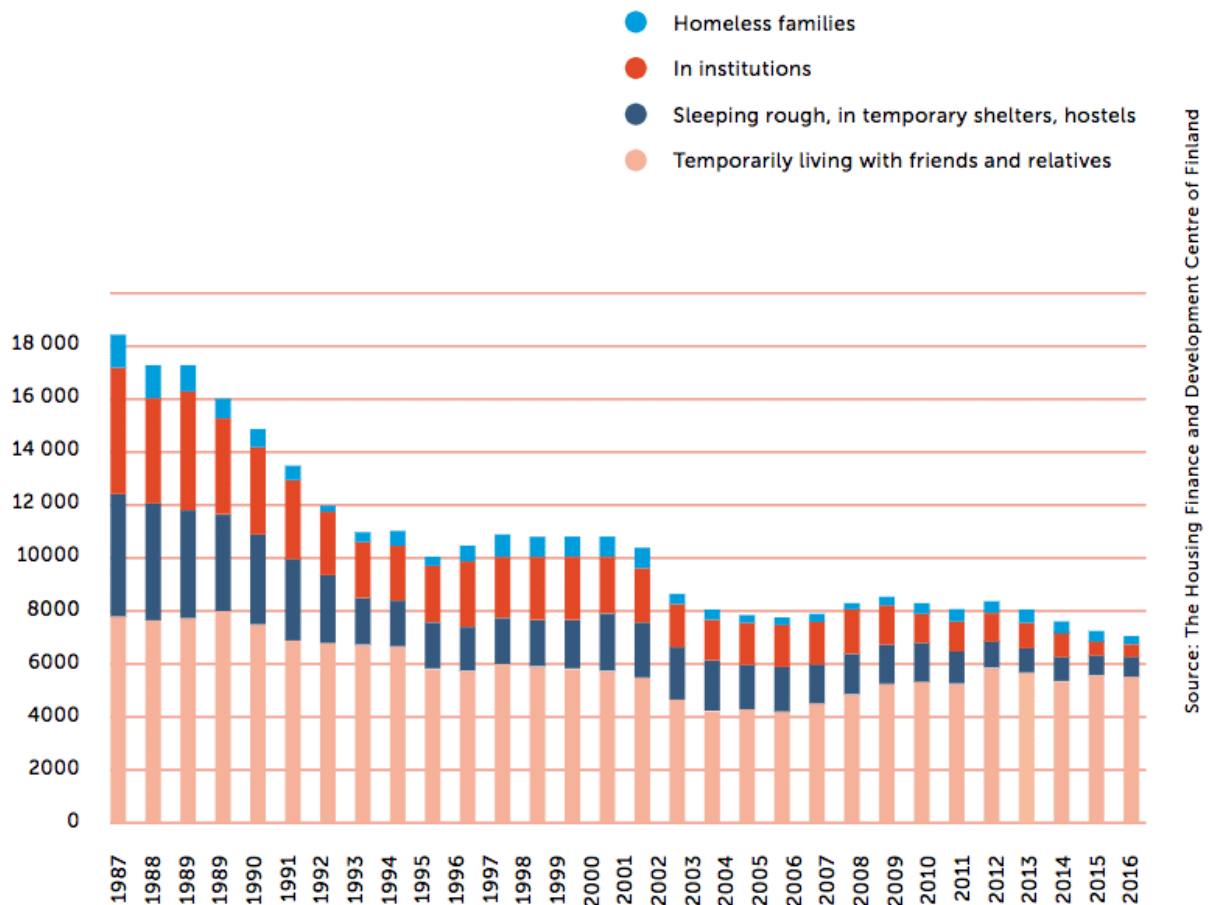
Housing First ist ein Konzept zur Minderung von Wohnungsnotfällen und wird gemäss Pleace (2017) als wichtige Innovation im Bereich der Wohnungslosenhilfe gesehen (S.12). Das Konzept hat zum Ziel, besonders vulnerablen, wohnungslosen Personengruppen mit hohem Unterstützungsbedarf einen niederschweligen Zugang zu Wohnraum zu bieten und ihnen ein hohes Mass an Selbstbestimmung bzw. Wahlfreiheit in Bezug auf Hilfsangebote zukommen zu lassen.

Das Konzept beruht gemäss Pleace (2017) in Europa auf die folgenden acht Grundprinzipien: „Wohnen ist ein Menschenrecht, Wahlfreiheit und Entscheidungsmöglichkeit, Trennung von Wohnen & Betreuung, Recovery-Orientierung, Harm-Reduction, Aktive Beteiligung ohne Druck und Zwang, Personenzentrierte Hilfeplanung, Flexible Hilfen so lange wie nötig“ (S.13).

## 6. Mindestsicherungssysteme und Obdachlosigkeit

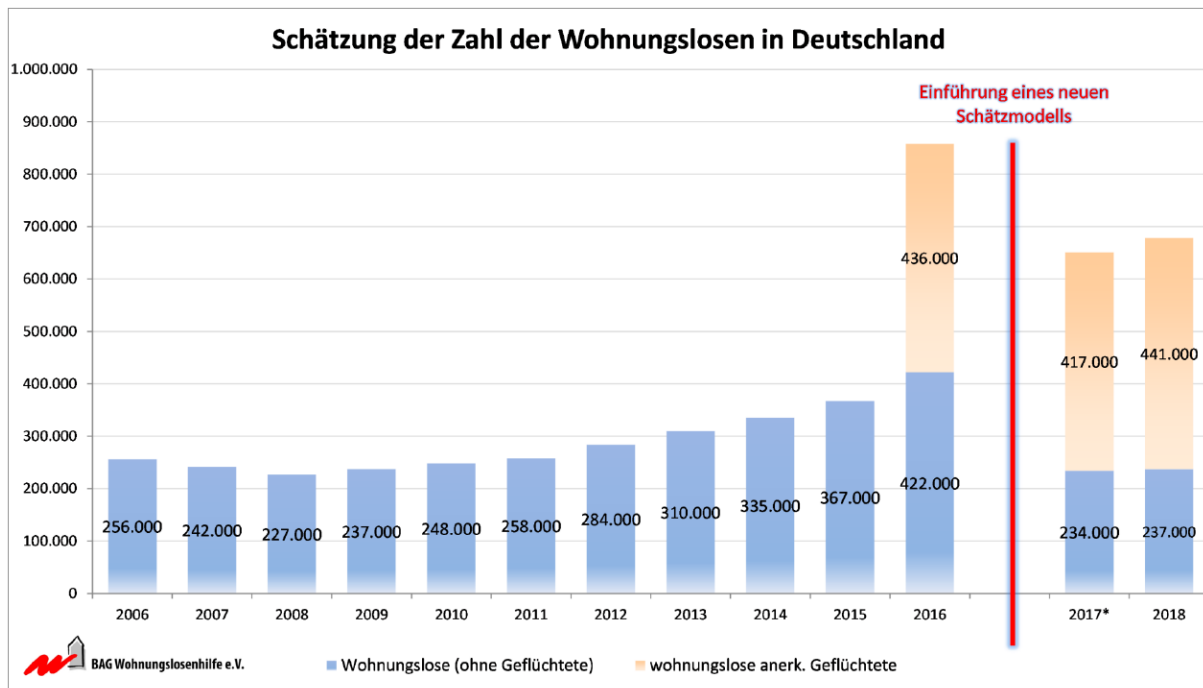
In diesem Abschnitt werden die Anzahl obdachloser Personen sowie die Entwicklung über längeren Zeitraum betrachtet. Ebenfalls werden die Sozialschutzausgaben der Länder in Bezug zu Armut, Wohnen und sozialer Exklusion miteinander verglichen.

Vergleicht man die Anzahl obdachloser Personen bzw. deren zeitliche Entwicklung der beiden Staaten, so fällt auf, dass Finnland die Zahl obdachloser Personen seit Implementierung der nationalen Strategie zur Reduktion von Obdachlosigkeit markant reduzieren konnte. Gemäss Bericht zur Obdachlosigkeit der ARA (2018) waren Ende 2018 5482 Personen in Finnland obdachlos (S.3). Das entspricht einem realen Rückgang gegenüber 2012 (7852), um 2370 Personen. Die Anzahl langzeitobdachloser Personen konnte zwischen 2008 und 2015 um 1345 (35%) Personen reduziert werden. In Bezug zur jeweiligen Gesamtbevölkerungszahl entspricht dies einem Rückgang um ca. 30%, wobei der Anteil der obdachlosen Personen zur Gesamtbevölkerung gemäss eigenen Berechnungen von 0.15% auf 0.09% fiel.

**Abbildung 1:** Obdachlosigkeit in Finnland zwischen 1987 und 2016

Quelle: Y Foundation (2017, S. 11)

Aufgrund einer fehlenden nationalen Erhebung der obdachlosen Personen in Deutschland müssen die Schätzungen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2019) herbeigezogen werden, wobei von aktuell gerundet 237.000 obdachlosen Menschen ausgegangen werden kann. Dabei kam es zwischen 2012 und 2018 in Bezug zur Gesamtbevölkerung zu einem Rückgang von 20% oder umgerechnet 47.000 Menschen (S.1), wobei der Anteil der Obdachlosen Bevölkerung im Bezug zur Gesamtbevölkerung gemäss eigenen Berechnungen von 0.35% auf 0.28% gefallen ist. Es zeigt sich jedoch gemäss Abbildung 2, dass die Anzahl obdachloser Personen seit zwei Jahren und unter Einbezug von anerkannten Flüchtlingen wiederum steigt, wo hingegen die Zahlen aus Finnland gemäss Abbildung 1 seit 2001 einen sinkenden Anteil obdachloser Personen anzeigt. Wohnungslose, anerkannte Flüchtlinge werden aufgrund der Nicht Vergleichbarkeit zu den finnischen Daten jedoch nicht mit berücksichtigt.

**Abbildung 2:** Schätzung der Zahl der Wohnungslosen in Deutschland

Quelle: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (2019, Anhang)

Vergleicht man die Sozialschutzausgaben der beiden Staaten in Bezug auf soziale Ausgrenzung und Wohnen, so fällt auf, dass Finnland seit Implementierung der nationalen Strategie zur Minderung der Obdachlosigkeit die Kosten für die einzelnen Bewohner\*Innen bis 2017 von 359.74 Euro auf 710.50 Euro beinahe verdoppelt haben, während Deutschland die Kosten von 229.71 Euro auf vorläufig 334.94 Euro um ca. 45% erhöht hat. Bezieht man jedoch dabei die Kostenersparnis aus dem „Housing First“ Konzept hinzu, betragen die Einsparungen gemäss Bericht der Y-Foundation (2017) 9600.00 Euro pro Jahr, verglichen mit den Ausgaben ohne die speziellen Unterstützungsleistungen und unter Einbezug der Folgekosten, bspw. Einsatz von Ambulanz, Folgekosten von delinquentem Verhalten etc. (S.12).

## 7. Schlussbetrachtungen

Die forschungsleitende Fragestellung kann dahingehend beantwortet werden, dass sozialstaatliche Mindestsicherungssysteme alleine in Bezug zur Vermittlung und Erhalt von Wohnraum nur einen begrenzten Einfluss auf das soziale Problem der Obdachlosigkeit aufweisen. Dies liegt darin begründet, dass obwohl die Mindestsicherungssysteme von Finnland und Deutschland grundsätzlich ähnlich konzipiert sind und ein Wohngeld sowie die Übernahme konkret anfallender Wohnkosten kennen, die staatlich koordinierten Programme zur Reduktion von Obdachlosigkeit jedoch verschieden konzipiert sind.



Im Falle von Deutschland muss sogar darauf hingewiesen werden, dass ein nationales Programm zur Reduktion und Prävention von Obdachlosigkeit gänzlich fehlt und eine staatliche Erhebung aller obdachlosen Personen zurzeit ausstehend ist. Finnland hingegen hat bereits vor einigen Jahren die sozialstaatlichen Mindestsicherungssysteme, um eine nationale Strategie ergänzt und durch geeignete Massnahmen, allen voran das „Housing First“ Konzept die Anzahl der von Obdachlosigkeit betroffener Personen markant reduzieren können. Daneben konnten durch zielgerichtete Betreuungsangebote die Folgekosten von Obdachlosigkeit eingespart werden.

Sozialstaatliche Mindestsicherungsleistungen, welche auf eine finanzielle Sicherung von arbeitsbetroffenen Bevölkerungsschichten abzielen, scheinen nicht ausreichend, um das soziale Problem der Obdachlosigkeit in demselben Mass zu bearbeiten, wie dies nationale Programme (unter anderem durch das Housing First Konzept) und mehrdimensionale Konzepte zu leisten vermögen. Obdachlosigkeit multiperspektivisch zu betrachten und geeignete Massnahmen zu initiieren, welche Betroffenen das Recht auf angemessenen Wohnraum bedingungslos zur Verfügung stellen, scheinen dabei essentiell, um die vielschichtigen, individuellen sowie strukturellen Probleme bei der Vermittlung und dem Erhalt von Wohnraum zu bearbeiten und eine nachhaltige Sicherung von existentiellen Grundbedürfnissen zu gewährleisten.

## Quellenverzeichnis

ARA. The Housing Finance and Development Centre of Finland. (2019). *Homelessness in 2018. Report 3/2019*. Gefunden unter:

[file:///C:/Users/beatk/Downloads/Homelessness\\_2018\\_ARAs-report3-2019.pdf](file:///C:/Users/beatk/Downloads/Homelessness_2018_ARAs-report3-2019.pdf)

BAGW. (2010). *Position der BAG Wohnungslosenhilfe e.V.. Wohnungsnotfalldefinition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.*. Gefunden unter:

[https://www.bagw.de/de/themen/zahl\\_der\\_wohnungslosen/wohnungsnotfall\\_def.html](https://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/wohnungsnotfall_def.html)

BAGW. (2019). *Pressemitteilung. Wohnungslosigkeit: Kein Ende in Sicht*. Gefunden unter

[https://www.bagw.de/de/themen/zahl\\_der\\_wohnungslosen/wnf\\_be.html](https://www.bagw.de/de/themen/zahl_der_wohnungslosen/wnf_be.html)

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton New Jersey: Princeton University Press.

ETHOS. (2005). *European Typology of Homelessness and housing exclusion*. Gefunden unter:

<https://www.feantsa.org/download/en-16822651433655843804.pdf>

Missoc. (2019). *System zur gegenseitigen Information über den sozialen Schutz*. Gefunden unter:

<https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/results/>

Pleace, Nicolas (2017). *Housing First Guide. Europe*. Gefunden unter :

<https://housingfirsteurope.eu/assets/files/2017/12/housing-first-guide-deutsch.pdf>

Y-Foundation. (2017). *A Home of your own. Housing First an ending homelessness in Finland*. Gefunden unter:

[https://www.feantsaresearch.org/download/a\\_home\\_of\\_your\\_own\\_lowres\\_spreads6069661816957790483.pdf](https://www.feantsaresearch.org/download/a_home_of_your_own_lowres_spreads6069661816957790483.pdf)