

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. März 2019 zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen - BT-Drs. 19/7030

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Caren Lay, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten – BT-Drs. 19/6526

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung.....	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen.....	4
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Deutscher Landkreistag.....	5
Bundesagentur für Arbeit	8
Deutscher Städtetag.....	10
Prof. Dr. Peter Becker, Kassel	13
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.	21
Deutscher Gewerkschaftsbund	27
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	29
Dr. Stefan Schifferdecker, Berlin.....	31
Institut für Wohnen und Umwelt.....	33
Dr. Andrej Holm, Berlin.....	38

Mitteilung

Berlin, den 11. März 2019

Die 39. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 18. März 2019, 13:30 Uhr bis ca. 15:00 Uhr 10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1 Sitzungssaal: E 200 (Eingang PLH West)

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 02 69
Fax: +49 30 - 227 3 62 95

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

- a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen

BT-Drucksache 19/7030

verbundene Dokumente:

BT-Drucksache: 19/6526 Antrag

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Haushaltsausschuss

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Caren Lay, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten

BT-Drucksache 19/6526

verbundene Dokumente:

BT-Drucksache: 19/7030 Antrag

Dr. Matthias Bartke, MdB
Vorsitzender

Liste der Sachverständigen

zur öffentlichen Anhörung am Montag, 18. März 2019, 13.30 – 15.00 Uhr

Deutscher Gewerkschaftsbund

Deutscher Landkreistag

Deutscher Städtetag

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Bundesagentur für Arbeit

Institut für Wohnen und Umwelt

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.

Prof. Dr. Peter Becker, Kassel

Dr. Andrej Holm, Berlin

Dr. Stefan Schifferdecker, Berlin

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)266**

7. März 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. März 2019,
um 13:30 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen - BT-Drs. 19/7030

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Caren Lay, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten – BT-Drs. 19/6526

Deutscher Landkreistag**I. Zusammenfassung**

Das Bundessozialgericht (BSG) hat zum unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit der Aufwendungen gem. § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II in ständiger Rechtsprechung Vorgaben zur Ausfüllung aufgestellt und dabei die Erstellung eines sog. schlüssigen Konzeptes durch den zuständigen kommunalen Träger gefordert.

Die Vorgaben des BSG sind in der Praxis nur mit großem Aufwand umsetzbar, erweisen sich als streitanfällig und führen infolge einer sehr uneinheitlichen Rechtsprechung insbesondere der Landessozialgerichte zu Rechtsunsicherheit. Diese Situation muss im Interesse der SGB II-Träger wie der Leistungsempfänger im Wege einer gesetzlichen Neuregelung möglichst rasch verbessert werden.

Der Deutsche Landkreistag verspricht sich von einer gesetzlichen Neuregelung eine einfachere Handhabung durch die Jobcenter und Sozialämter, eine geringere Streitanfälligkeit sowie einen klareren Rahmen, in dem gerichtliche Überprüfungen kommunaler Berechnungen stattfinden. Dies beinhaltet vor allem Konkretisierungen zum Berechnungsverfahren sowie zur Methodik der Datenanalyse. Dabei ist es von entscheidender Bedeutung, die Verfügbarkeit der in Betracht kommenden Datenquellen zu verbessern, da gerade in Landkreisen mit kleinen Städten und Gemeinden und dementsprechend

geringer Stichprobengröße eine wesentliche Schwierigkeit darin besteht, den Wohnungsmarkt valide und gerichtsfest abzubilden.

Die Thematik wurde bereits vor einigen Jahren im Rahmen der Bund-Länder-Kommunal-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts einschließlich des Verfahrensrechts im SGB II (AG Rechtsvereinfachung) intensiv erörtert. Seit September 2017 tagt eine ASMK-Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Deutschen Landkreistages mit dem Ziel der Erarbeitung von Eckpunkten für eine gesetzliche Neuregelung. Diese Beratungen müssen zügig vorangetrieben werden, um zu einer Verbesserung für die kommunalen Träger zu gelangen.

II. Antrag der Fraktion FDP (BT-Drs. 19/7030)

Wir unterstützen die Anliegen des Antrags der Fraktion der FDP. Vor allem geht es darum, mehr Rechtssicherheit für die Kommunen zu erreichen und die Streitanfälligkeit der kommunalen Konzepte deutlich zu reduzieren.

Es sollte eine Regelung angestrebt werden, die seitens der kommunalen Träger im Sinne einer **Verwaltungsvereinfachung** leichter handhabbar ist und idealerweise nicht regelmäßig die Hinzuziehung externer Dienstleister erfordert. Die Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit ist in

Ansehung der einschlägigen richterrechtlichen Ausbildung derart komplex geworden, dass die Regelung im Interesse von Leistungsträgern und Leistungsberechtigten konkretisiert und vereinfacht werden sollte.

Bei einer Neuregelung der Deckung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung im SGB II und im SGB XII sollte die **Schaffung von Rechtssicherheit** im Fokus stehen. Darüber hinaus sollte das Recht der Existenzsicherung im Bereich des Wohnens in § 22 SGB II und § 35 SGB XII angeglichen werden (siehe bspw. die Möglichkeit einer Gesamtangemessenheitsgrenze im SGB II, die im SGB XII nicht möglich ist).

Auch in einem neuen KdU-Recht sind **kommunale Gestaltungsspielräume** (Freiheitsgrade) zu wahren. Aus diesem Verständnis heraus scheidet dabei die Festlegung flächendeckend regionalisierter Mietgrenzen seitens des Bundes aus. Stattdessen erscheint der Ansatz vorzugswürdig, wonach der **Gesetzgeber ein Verfahren zur Ermittlung der Mietobergrenzen festlegt** und damit eine Methodik sowie die notwendigen Datenquellen definiert und vorschreibt. Im Rahmen dieses Verfahrens sollten die kommunalen Träger die notwendigen Daten erheben und die Grenzen berechnen. Hierbei ist auf unbestimmte Rechtsbegriffe zu verzichten. Auf dieser Basis ist mehr Rechtssicherheit erreichbar, zumal die Rechtsanwendung aufgrund klarer verfahrensrechtlicher Vorstrukturierung überschaubarer und transparenter werden würde. Damit würde auch eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes bei der Konzepterstellung einhergehen.

Ein **häufigkeitsorientierter Ansatz** ist besonders geeignet, Aspekte der tatsächlichen Verfügbarkeit anmietbaren Wohnraums in der Berechnung abzubilden. Dadurch würde dieses Kriterium bereits teilweise im Rahmen der abstrakten Ermittlung der Mietobergrenzen berücksichtigt. Dies hat den Vorteil, den Prüfungsschritt der bisher so bezeichneten konkreten Angemessenheit zu entlasten und Einzelfallprüfungen zu reduzieren.

Die Einhaltung der zu beschreibenden Arbeitsschritte muss demgemäß dazu führen, dass die daraus errechneten Grenzwerte einer gerichtlichen Überprüfung entzogen wären, die sich nur noch auf die Einhaltung der methodischen Schritte zu beschränken hätte. Damit wäre ein erheblicher Zuwachs an Rechtssicherheit verbunden. Der Gesetzgeber sollte unter bestimmten Bedingungen **Ausnahmen von der Methodik** zulassen und für diesen Fall einer Methodenabweichung die Art und Weise der Errechnung von Mietobergrenzen in den

Verantwortungsbereich des kommunalen Trägers stellen.

In Bezug auf die zu verwendenden Datengrundlagen ist anzustreben, möglichst leicht zugängliche bzw. flächendeckend verfügbare Quellen zu nutzen. Dafür sollten **Bestandsdaten** aus dem SGB II/SGB XII als Grundlage der Berechnung in Kombination mit **Angebotsmieten** in einem festzulegenden Mischungsverhältnis beziehungsweise einem Korridor herangezogen werden. Zusätzlich könnten **Mietspiegeldaten** (wenn vorhanden) in den Blick genommen und nötigenfalls **zusätzliche Datenquellen** über gesetzliche

Anpassungen erschlossen werden (zum Beispiel Melderecht).

Zu einer Verbesserung der Aussagekraft dieser Daten kann man durch **Aufnahme des Mietvertragsbeginns in die Statistik** gelangen, dadurch würde die zusätzliche Generierung von **Neuvertragsmieten** möglich. Eine wesentliche Frage ist dabei generell, ob es gelingt, die Verfügbarkeit von validem Datenmaterial in Bezug auf eine realitätsgerechte Abbildung der Wohnungsmärkte gerade in dünner besiedelten Landkreisen zu verbessern und dafür entsprechende Datenquellen zu erschließen.

Da ein KdU-Konzept die aktuellen Verhältnisse des örtlichen Wohnungsmarktes wiedergeben muss, wäre zu regeln, wann eine **indexbasierte Fortschreibung der Mietobergrenzen** zulässig ist und in welchen Zeiträumen eine Anpassung dieser – indexbasiert oder in Form einer Neuermittlung – vorzunehmen oder mindestens auf Aktualität zu überprüfen ist.

Im Hinblick auf den zum Teil äußerst kritischen und uneinheitlichen Umgang der Rechtsprechung mit der **Vergleichsraumbildung** sollte der Bundesgesetzgeber diese Frage gesetzlich klarstellen bzw. im Verhältnis zur BSG-Rechtsprechung einer Neuregelung zuführen. Es sollte gesetzlich normiert werden, dass der zu betrachtende Vergleichsraum dem des **jeweiligen Trägergebiets** entspricht, wobei weitere Unterteilungen anhand der durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) festgelegten Mittelbereiche sowie ggfls. ergänzend bei deutlichen Mietniveaunterschieden anhand der Zuordnung nach dem Wohngeldgesetz vorgenommen werden können.

Bestehende Konzepte sind mit einer gesetzlichen **Übergangsregelung** für einen gewissen – bspw. zweijährigen – Zeitraum abzusichern.

III. Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 19/6526)

Vor dem Hintergrund des Gesagten ist auf einige ergänzende Punkte des Antrags der Fraktion DIE LINKE einzugehen. Dieser enthält zahlreiche Anliegen, die bereits nach geltender Rechtslage so gehandhabt werden. Exemplarisch seien nur die Ziffern 1 a) (Produkttheorie, Gesamtangemessenheitsgrenze), 1 b) (Berücksichtigung von Angebots- und Neuvertragsmieten) oder 1 e) (Wohnflächenbestimmung anhand der Regelungen der Länder zur sozialen Wohnraumförderung und einzelfallgerechte Berücksichtigung besonderer Situationen wie z. B. Wahrnehmung des Umgangsrechts oder gesundheitliche Beeinträchtigungen) genannt.

Darüber hinaus enthält der Antrag u. a. den Vorschlag, die abstrakten Angemessenheitsgrenzen in Fällen überschreiten zu können, in denen Personen „auf Nachbarschaftshilfe und soziale Infrastruktur angewiesen sind“. Dies wäre aus Sicht des Deutschen Landkreistages deutlich zu unkonturiert und uferlos und würde am Ende möglicherweise sogar jedwede Person betreffen. Schon im aktuellen Instrumentarium ist es möglich, der besonderen Situation des Einzelnen und der gerade in schwierigen Wohnungsmärkten erhöhten Problematik, angemessenen

Wohnraum zu finden und anzumieten, Rechnung zu tragen.

Hierzu dient in der Praxis die Einzelfallprüfung im Rahmen der sog. konkreten Angemessenheit, die – im Grunde auch den meisten bemühten Konstellationen im betreffenden Antrag – dazu führt, dass die tatsächlichen Kosten schon heute auch dann übernommen werden, wenn die abstrakten Mietobergrenzen überschritten werden.

Ein weiterer Punkt betrifft den im Antrag angesprochenen und teilweise zu beobachtenden Umstand, dass Mieten im sozialen Wohnungsbau nicht übernommen werden, da sich diese oberhalb der abstrakten Angemessenheitsgrenzen bewegen. Hierzu ist zu sagen, dass sich die Mietobergrenzen nach dem betreffenden Wohnungsmarkt richten und damit offensichtlich im entsprechenden Preissegment andere Wohnungen außerhalb des sozialen Wohnungsbaus zu günstigeren Preisen anmietbar sind. Anderenfalls übernimmt das betreffende Jobcenter im Rahmen der Prüfung der konkreten Angemessenheit ohnehin die tatsächlichen Mietkosten. Schließlich enthält der Antrag den Vorschlag, die Bundesbeteiligung an den

kommunalen Unterkunftskosten über die verfassungsrechtliche Grenze von 50 % hinaus bis zu einer Vollkostenübernahme auszubauen und damit die Aufgabe in Bundesauftragsverwaltung zu überführen. Dies lehnt der Deutsche Landkreistag in aller Entschiedenheit ab. Mit Blick auf den richtigen und wichtigen kommunalen Charakter der Aufgabe und die damit verbundenen Möglichkeiten des kommunalen Trägers, auf Besonderheiten des örtlichen Wohnungsmarktes einzugehen, ist eine kommunale Verantwortung essentiell. In diesem Zusammenhang würde der Vorschlag überdies nicht weniger als den Weg in eine Verstaatlichung der Jobcenter bahnen, die wir nicht gutheißen, sondern strikt zurückweisen.

Die Gewährung von Wohnkosten durch die kommunalen Träger im SGB II ist in diesem Kontext selbstverständlich nicht wie in der Begründung des Antrags fälschlicherweise behauptet „von kommunaler Finanzstärke abhängig“, sondern richtet sich nach Recht und Gesetz. Als Rechtsanspruch, noch dazu im Bereich der Existenzsicherung, besteht von vornherein keinerlei Raum dafür, derartige Leistungen gewissermaßen „nach Kassenlage“ zu bewilligen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)268**

14. März 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. März 2019,
um 13:30 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen - BT-Drs. 19/7030

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Caren Lay, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten – BT-Drs. 19/6526

Bundesagentur für Arbeit

**Stellungnahme zum Antrag der Fraktion FDP
„Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter
– Berechnung der Kosten der Unterkunft in der
Grundsicherung vereinfachen“ (BT-Drucksache
19/7030)**

Die Bundesagentur sieht von einer Stellungnahme ab, soweit die gesetzliche Zuständigkeit der kommunalen Träger gegeben ist.

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II sind die Kreise und kreisfreien Städte Träger für die Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Die Bundesagentur für Arbeit wird sich mangels Zuständigkeit daher nicht inhaltlich äußern.

**Stellungnahme zum Antrag der Fraktion DIE LINKE
„Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unter-
kunft existenzsichernd gestalten“ (BT-Drucksache
19/6526)**

Vorbemerkung

Die Bundesagentur sieht von einer Stellungnahme ab, soweit die gesetzliche Zuständigkeit der kommunalen Träger gegeben ist.

Nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II sind die Kreise und kreisfreien Städte Träger für die Bedarfe für Unterkunft und Heizung. Die Bundesagentur für Arbeit

wird sich mangels Zuständigkeit daher nicht inhaltlich äußern – mit Ausnahme zu Einzelfragen, die die Bundesagentur für Arbeit tangieren.

Die Bundesagentur für Arbeit erachtet Sanktionen dem Grunde nach als notwendig und geeignet, dem Prinzip von Fördern und Fordern Geltung zu verschaffen. Sie befürwortet indessen eine Modifikation des geltenden Rechts, u.a. den Verzicht auf eine Sanktionierung in Bezug auf Bedarfe für Unterkunft und Heizung.

Punkt 3 - Sanktionen im SGB II und Leistungseinschränkungen im SGB XII inklusive derjenigen bei den Kosten der Unterkunft und Heizung sind abzuschaffen.

Das Prinzip „Fördern und Fordern“ ist nicht nur in der praktischen Vermittlungsarbeit als Handlungsmittel elementar, sondern wird mehrheitlich als sozial adäquat empfunden. Zudem stellen Sanktionen in der Verwaltungspraxis die Ausnahme dar, wenn Leistungsberechtigte der ihnen obliegenden Mitwirkung nicht gerecht werden. Grundsätzlich erachtet die Bundesagentur für Arbeit Sanktionen für die Verwaltungspraxis als notwendig, um den gesetzlichen Auftrag umzusetzen.

Die Bundesagentur für Arbeit plädiert indessen seit längerem für eine Vereinfachung des Sanktionsrechts. Sie spricht sich dafür aus, dass eine Minde-

zung der Kosten für die Unterkunft bzw. eine Vollanaktionierung nicht erfolgen sollte, weil das Risiko drohender Obdachlosigkeit Integrationsbemühungen erschwert.

Zudem sollte die Unterscheidung zwischen unter und über 25-Jährigen wegfallen und ein einheitlicher Minderungsbetrag, unabhängig von erstmaliger oder wiederholter Pflichtverletzung, eingeführt werden. Dies würde Folgeprobleme bei der Integration und existenzielle Notlagen reduzieren, wie z. B. Stromsperren oder Mietschulden. Ziel sollten klare Regelungen und ein Minimum an Bürokratie sein. Daneben sind Gleichbehandlung, Transparenz und Berechenbarkeit wesentliche Aspekte, an denen sich Rechtsänderungen messen lassen sollten.

Die Bundesagentur für Arbeit vertritt die Ansicht, dass finanzielle Schwierigkeiten oder eine drohende bzw. eintretende Wohnungslosigkeit / Obdachlosigkeit üblicherweise nicht alleine durch die Minderung oder den Wegfall des Leistungsanspruchs begründbar sind. Zumeist liegen in diesen Fällen eine Vielzahl von Einflussfaktoren vor.

Punkt 5h - Alle Maßnahmen zur Kostensenkung sind zu dokumentieren und in der Statistik der Bundesagentur für Agentur zu erfassen.

Der Bundesagentur für Arbeit ist nicht bekannt, ob die Kostensenkungen in den Jobcentern erfasst werden.

Für die Statistik der BA gibt der § 51b SGB II und die zugehörige Verordnung - Verordnung zur Erhebung der Daten nach § 51b SGB II - den Rahmen, in dem sich die amtliche Berichterstattung bewegen darf. Der Kanon an zu erhebenden Merkmalen für Bedarfsgemeinschaften und ihre Mitglieder umfasst vor allem sozio-demographische und weitere Personenmerkmale, Informationen zur Leistungsberechnung und Leistungserbringung, Einkommen sowie vermittlungsrelevante Personenattribute. Elemente der Kommunikation mit Bedarfsgemeinschaften oder Kundinnen und Kunden, z.B. Bescheide, Aufforderungen, Terminsetzungen, sind nicht enthalten. In der bestehenden Verordnung nach § 51b SGB II ist eine Ausweitung der Lieferverpflichtung kommunaler Träger sowie der statistischen Datenverarbeitung und Berichterstattung nicht vorgesehen.

Daneben wäre auch eine übergreifende Definition des Zählgegenstandes „Maßnahmen der Kostensenkung“ über alle Trägerformen - gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger - zwingend notwendig. Nur damit könnte eine einheitliche Datenerhebung erfolgen und die Statistik den Anspruch einlösen, vergleichbare Ergebnisse erstellen zu können.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)269**

14. März 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. März 2019,
um 13:30 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen - BT-Drs. 19/7030

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Caren Lay, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten – BT-Drs. 19/6526

Deutscher Städtetag

Aufgrund der Vielzahl von Forderungen in den Vorlagen beschränkt sich die Stellungnahme auf grundsätzliche Aussagen der deutschen Städte zu den vorliegenden Sachverhalten.

1. Städtische Wohnungsmärkte - stark erschwerte Wohnungssuche

Die Wohnungsmieten und Immobilienpreise sind in den vergangenen Jahren in vielen Städten deutlich gestiegen. Dies führt gerade für einkommensschwache Haushalte zu stark erschwerten Wohnungssuchen speziell in Groß- und Universitätsstädten. Flankiert wird diese negative Entwicklung durch den sinkenden Gesamtbestand an Mietwohnungen mit Miet- u. Belegungsbindungen.

Auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) ist das Bemühen erkennbar, die Engpässe im Wohnungsmarkt aufzulösen. Bisher ist allerdings keine entscheidende Trendumkehr gelungen. Mieten und Immobilien sowie Baulandpreise und Baukosten steigen weiter. Einfach zu erschließende Flächen sind in den Wachstumsregionen absolute Mangelware. Unter diesen Bedingungen ist bezahlbarer Neubau in den Metropolen kaum noch realisierbar. Allein der Bau hochpreisiger Eigentumswohnungen hilft allerdings niemandem weiter.

Die Städte setzen sich für „mehr Bauen“ vor allem im Bereich des bezahlbaren Wohnens ein. Dafür ist die Hilfe von Bund und Ländern erforderlich. Denn

ein weiteres Abschmelzen des Bestands geförderter Mietwohnungen kann nur durch stärkeren Einsatz von Bundes- und Landesmitteln verhindert werden. Ein zentraler Engpass ist dabei das Bauland. Die Städte haben in der Regel keine eigenen Flächen und brauchen deshalb einen besseren Zugriff auf Boden. Eine langfristig angelegte Wohnungs- und Bodenpolitik ist notwendig. Ein angemessen ausgestatteter Wohnbauland- und Erschließungsfonds des Bundes und der Länder könnte den Städten oder kommunalen Gesellschaften gestatten, Wohnbauflächen zu erwerben und an Direktnutzer zu den Bedingungen der jeweiligen Baulandbeschlüsse zu vergeben. Bauordnungsrechtliche Vereinfachungen, Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren sind als begleitende Maßnahmen ebenfalls sinnvoll. Der Ausbau der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur spielt ebenfalls eine erhebliche Rolle. Teilweise existieren noch geeignete Flächen für den Wohnungsbau, die allerdings nur durch eine verbesserte Verkehrsanbindung realistisch zu erschließen sind. Auch hierfür wird eine finanzielle Förderung durch Bund und Länder benötigt.

2. Umgang mit den aktuellen Vorgaben zur Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung

Sowohl in der Grundsicherung für Arbeitssuchende als auch in der Sozialhilfe ist geregelt, dass Leistun-

gen für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt werden, soweit diese angemessen sind. Der unbestimmte Rechtsbegriff der Angemessenheit der Aufwendungen wurde vom Bundessozialgericht konkretisiert. Zur Ausfüllung des Angemessenheitsbegriffs wird die Erstellung eines sogenannten schlüssigen Konzeptes durch den zuständigen kommunalen Träger gefordert.

Zunächst bestand erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der gerichtlichen Anerkennung der Konzepte der kommunalen Träger. Die Städte haben sich bei der Umsetzung ihrer Aufgaben mit großem Aufwand auf die Vorgaben der Bundesgesetze und des Bundessozialgerichts eingestellt und schlüssige Konzepte zur Angemessenheit der örtlichen Kosten der Unterkunft entwickelt. Dabei wurden sowohl die Besonderheiten der lokalen Wohnungsmärkte als auch die jeweils verfügbare Datenlage berücksichtigt und somit Rechtsprechung und Anwendung der Konzepte in Einklang miteinander gebracht. Diese Konzepte wurden mit erheblichem Aufwand unter Einbindung von externen Sachverständigen erstellt. Die Arbeit hat sich bezahlt gemacht. Die zuständigen Gerichte erkennen zunehmend die schlüssigen Konzepte gerade der kreisfreien Städte an. Es besteht daher ein großes Interesse bei den Städten, die ein rechtssicheres schlüssiges Konzept erstellt haben, diesen erreichten Zustand zu erhalten. Nur der Erhalt möglichst großer kommunaler Handlungsspielräume sichern dies ab und stellt die Gültigkeit dieser schlüssigen Konzepte nicht in Frage.

3. Kommunale Handlungsspielräume bewahren und weiter ausbauen, Datengrundlage verbessern

Spannungsfeld zwischen Rechtssicherheit und kommunalen Spielräumen

In allen Diskussionen zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Regelungen zur Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung geht es immer um eine Abwägung im Spannungsfeld zwischen mehr Rechtssicherheit und dem Erhalt kommunaler Spielräume. Angesichts der sehr unterschiedlichen Wohnungsmärkte in den Kommunen und der stark angespannten Situation insbesondere im preiswerten Wohnsegment dürfen die kommunalen Handlungsspielräume nicht eingeschränkt werden. Das bestehende Recht bietet durch die Abstraktheit der Angemessenheitsgrenzen einen weiten Handlungsspielraum für die Städte, der mit hohem Aufwand bei der Erstellung schlüssiger Konzepte auch rechtssicher auszufüllen erscheint. Deshalb lehnen wir bundeseinheitliche Berechnungsverfahren zur Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen ab. Jedes bisher diskutierte Verfahren hat eigene Schwächen und schränkt die notwendigen kommunalen Spielräume zu stark ein.

Vergleichsraumbildung: Entscheidung vor Ort durch klare Regeln unterstützen

Bisher weisen fast alle kreisfreien Städte das ganze Stadtgebiet als räumlichen Bereich ihrer Angemessenheitsgrenzen aus. Die bisherige Rechtsprechung war in dieser Hinsicht eindeutig. Trotzdem besteht ein Verständnis hinsichtlich der Vorteile von Vergleichsraumbildung unterhalb des Trägergebietes.

Dafür bedarf es aber einer besseren Hilfestellung durch klarere Regelungen des Bundesgesetzgebers zur Vergleichsraumbildung, die dann auch als Option allen Trägergebieten zur Verfügung stehen sollen. Grundsätzlich ist das Trägergebiet der Vergleichsraum. Eine weitere optionale Unterteilung innerhalb des Trägergebietes könnte sich an den Mittelbereichen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung orientieren. Auch könnte die Bildung von Vergleichsräumen anhand regionaler Mietniveauunterschiede auf Grundlage qualifizierter Mietspiegel eine Option sein.

Hauptproblem ist und bleibt die Datengrundlage

Die schlüssigen Konzepte greifen auf eine Vielfalt an Datenquellen zurück und kombinieren in der Regel mehrere Datenquellen. Die Vielfalt ist groß. In der Regel werden lokale Primärdaten erhoben. Der Aufwand ist erheblich und den Kommunen entstehen hohe Kosten. Der Gesetzgeber kann einen Mehrwert schaffen, in dem „richtige“ bzw. „angemessene“ Datenquellen definiert werden. Außerdem wäre die Bereitstellung von Daten durch den Bund eine große Entlastung. Vorstellbar wäre bei der Bereitstellung von Daten eine Orientierung an der bundesweiten Erhebung von Angebotsmieten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Für eine Nutzung solcher Daten müsste diese Zusammenarbeit aber deutlich ausgeweitet werden. Die Anzahl an erhobenen Angebotsmieten und die Ausweitung der Datenrecherche z.B. auf kommunale Wohnungsunternehmen wären notwendig. Bestandsdaten aus dem SGB II und dem Wohngeldbereich sollten ebenfalls einfließen können, sofern das individuelle methodische Konzept auf diese Weise eine bessere Abbildung der tatsächlichen Marktverhältnisse sicherstellt. Allerdings bedarf es auch bei diesen Datenquellen Anpassungen, wie die Aufnahme des Mietvertragsdatums.

Aktuell arbeitet das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz an einer Reform des Mietspiegelrechts. Insbesondere die Erstellung qualifizierter Mietspiegel ist zwar nicht identisch zur Erstellung schlüssiger Konzepte, weist aber gerade im Bereich der Erhebung von Primärdaten große Ähnlichkeiten auf. Eine der zentralen Forderungen der deutschen Städte bei der Reform des Mietspiegelrechts bezieht sich auf die Absenkung datenschutzrechtlicher Hürden bei der Vorbereitung einer Datenerhebung. Vergleichbare Erleichterungen im Zuge der Vorbereitung einer Datenerhebung sollten auch für die Erstellung schlüssiger Konzepte gelten, denn nur so lässt sich überhaupt eine nachweisbar repräsentative Datengrundlage generieren. Die Verarbeitung vorliegender kommunaler personenbezogener Datenbestände (z.B. aus dem Einwohnermeldewesen) sollte ausdrücklich erlaubt sein, damit Kommunen rechtssichere schlüssige Konzepte mit vertretbarem Aufwand erstellen können. Primärdaten aus den Erhebungen insbesondere für qualifizierte Mietspiegel sollten auch für die Erstellung schlüssiger Konzepte genutzt werden können.

4. Wohnungs- und Obdachlosigkeit vermeiden

Die Städte in Deutschland bieten ihren Bürgerinnen und Bürgern eine breite Palette von Unterstützungs- und Hilfsangeboten bei drohender Wohnungs- und

Obdachlosigkeit. Das grundsätzliche Anliegen der Städte ist allerdings die aktuelle Obdach zu sichern und die Unterbringung in Notunterkünften zu vermeiden. Gerade die kurzfristige Suche nach geeignetem Wohnraum ist sehr schwer. Aus diesen Gründen haben die Städte kein Interesse daran, durch Sanktionen die Gefahr der Obdachlosigkeit bei Leistungsberechtigten zu verschärfen. Deshalb ist es vorstellbar,

Auswirkungen der einzelnen Sanktionierung auf eine drohende Obdachlosigkeit stärker bei den Rechtsfolgen im SGB II zu verankern. Insbesondere sehen wir auch wegen diesem Zusammenhang es als erforderlich an, die Sonderregeln für Menschen unter 25 Jahren abzuschaffen und denen der Menschen über 25 Jahren anzupassen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)270**

14. März 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. März 2019,
um 13:30 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen - BT-Drs. 19/7030

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Caren Lay, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten – BT-Drs. 19/6526

Prof. Dr. Peter Becker, Kassel

Angesichts der Bedeutung des grundlegenden menschlichen Bedarfs „Wohnen“ ist es uneingeschränkt zu begrüßen, dass sich der zuständige Ausschuss des Deutschen Bundestags mit der Ermittlung der Kosten der Unterkunft nach dem SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende – und SGB XII – Sozialhilfe – auseinandersetzt.

Für die Einladung und die Gelegenheit einer vorbereitenden Stellungnahme zu Ihrer Anhörung bedanke ich mich demgemäß herzlich, weise aber einschränkend auf die relativ kurze zur Verfügung stehende Bearbeitungszeit hin.

Ehe ich auf die in den Bundestagsdrucksachen 19/6526 und 19/7030 erhobenen Forderungen im Einzelnen eingehe (dazu B. Einzelne Forderungen), stelle ich die notwendigen rechtlichen Grundlagen zum besseren Verständnis der derzeitigen Rechtslage geschlossen dar (dazu A. Rechtliche Grundlagen); abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst (dazu C. Zusammenfassung).

Hinsichtlich der tatsächlichen Grundlagen möchte ich einleitend nachdrücklich auf die Besonderheiten der „Ware“ Unterkunft und Heizung, die Wechselwirkungen der Entscheidungen nach dem SGB II und SGB XII mit wohnungspolitischen Instrumenten sowie die Auswirkungen der Entscheidungen auf den gesamten Wohnungsmarkt, insbesondere andere Mieter mit geringen Einkommen hinweisen.

A. Rechtliche Grundlagen**I. Gesetzliche und verfassungsrechtliche Vorgaben**

Die Übernahme der Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung ist in § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II kurz und klar wie folgt geregelt: „Bedarfe für die Unterkunft und Heizung werden in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind.“ Diese Regelungsstruktur „Übernahme der tatsächlichen Aufwendungen“ verbunden mit einer Ausnahme bei „Unangemessenheit“ entspricht den Vorschriften zu dem früheren Bundessozialhilfegesetz (vgl. insbesondere § 3 Abs. 1, 2 Regelsatzverordnung) und dem heutigen § 35 SGB XII. Trotz der Parallelität der Regelungen im SGB II und SGB XII findet die rechtliche Auseinandersetzung fast ausschließlich im Bereich des SGB II statt.

Die Übernahme dieser Aufwendungen steht nicht im Belieben des Gesetzgebers, sondern folgt aus dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, das auch die Unterkunft und Heizung umfasst (BVerfG vom 9.2.2010 – 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 – BVerfGE 125, 175 = NJW 2010, 505, Rn. 135, 148). Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist der zuvor dargestellte § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden

ist; es bestehe keine Verpflichtung, „jedwede Unterkunft im Falle einer Bedürftigkeit staatlich zu finanzieren und insoweit Mietkosten unbegrenzt zu erstatten“ (BVerfG, 2. Kammer des Ersten Senats, vom 10.10.2017 - 1 BvR 617/14 - Rn. 19).

II. Grundfrage: Angemessenheitsprüfung?

Ausgehend davon ist die grundlegende Frage für alles Weitere:

Sollen die Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung immer in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen übernommen werden oder ist unter bestimmten Umständen eine Prüfung der Angemessenheit der Aufwendungen vorzunehmen mit der Folge, dass nicht alle tatsächlichen Aufwendungen übernommen werden?

Die Entscheidung dieser Frage ist in erster Linie eine politische. Unmittelbare (verfassungs-)rechtliche Vorgaben bestehen nicht.

Aus rechtlicher Sicht ist auf Folgendes hinzuweisen:

Wenn die tatsächlichen Aufwendungen immer übernommen werden sollen, wäre es am einfachsten, in § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II den zweiten Halbsatz über die Angemessenheit zu streichen sowie in § 35 SGB XII die entsprechenden Regelungen. Dies würde viele Rechtsprobleme lösen, aber wohl andere Probleme verstärken oder schaffen aufgrund der zu erwartenden Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt insgesamt und andere Mieter; und letztendlich dürfte sich die Kostenfrage stellen, weil mit Steuermitteln wirtschaftlich und sparsam umzugehen ist (vgl. nur § 6 Haushaltsgrundsatzgesetz, § 7 Abs. 1 Satz 1 Bundeshaushaltsordnung).

Wenn die tatsächlichen Aufwendungen nicht immer, sondern nur bei Angemessenheit übernommen werden sollen, verlangt die Prüfung der Angemessenheit allgemeine Regeln, weil das bloße Abstellen auf den Einzelfall zu Gleichbehandlungsproblemen führen dürfte und aufgrund der großen Anzahl der Fälle praktisch nicht zu bewältigen ist.

III. Prüfung der Angemessenheit

Bei den allgemeinen Regeln zur Prüfung der Angemessenheit sind zumindest zwei Dimensionen zu unterscheiden:

- Die Höhe der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung pro Monat in Euro.
- Die Zeit, für die unangemessene Aufwendungen übernommen werden, sog. „Karenzzeit“.

Die Karenzzeit beträgt derzeit „in der Regel“ sechs Monate (§ 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II, § 35 Abs. 2 Satz 2 SGB XII). Die Karenzzeit könnte z.B. abstrakt und allgemein, d.h. für alle, auf 12 oder 24 Monate verlängert werden; möglich wäre auch eine Verlängerung für bestimmte Personen, z.B. Alleinerziehende mit mindestens einem Kind in einer fußläufigen Schule, für eine bestimmte Zeit oder auf Dauer. Dies wäre durch eine Änderung im § 22 Abs. 1 SGB II relativ einfach zu bewerkstelligen.

Allgemeine Regeln über die Höhe der angemessenen Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung pro

Monat in Euro dürften schwerlich durch ein Bundesgesetz zu treffen sein, weil die Verhältnisse innerhalb Deutschlands zu verschieden sind. Die Werte des Wohngeldgesetzes (WoGG) sind nicht einfach übertragbar, weil dieses nicht der Sicherung des Existenzminimums dient, sondern nur einen Miet- bzw. Lastenzuschuss bezweckt (vgl. § 1 WoGG). Folglich sind lokale oder regionale Regelungen zur Bestimmung der angemessenen Aufwendungen „vor Ort“ unvermeidbar.

Bundesgesetzlich regelbar ist jedoch, wie die entsprechenden Angemessenheitswerte vor Ort ermittelt werden. Diese lokale Ermittlung der Angemessenheitswerte für die Unterkunft und Heizung muss „die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht im Hinblick auf die Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums (...) erfassen“ (BVerfG vom 9.2.2010, a.a.O., Rn. 138) und erfordert ein transparentes und sachgerechtes Verfahren, um den tatsächlichen Bedarf realitätsgerecht zu bemessen (BVerfG vom 9.2.2010, a.a.O., Rn. 139).

IV. Rechtsprechung des BSG

Diesen verfassungsrechtlichen Vorgaben nach einer realitätsgerechten Ermittlung der Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung trägt die Rechtsprechung des BSG wie folgt Rechnung:

1. Die Aufwendungen für die Unterkunft (typischerweise Nettokaltmiete plus (kalte) Betriebskosten = Bruttokaltmiete) und die Aufwendungen für die Heizung (dazu 8.) sind getrennt zu betrachten.
2. Bei den Aufwendungen für die Unterkunft ist zunächst die abstrakte Angemessenheit (dazu 3. ff.) und dann in einem zweiten Schritt die konkrete Angemessenheit zu prüfen (dazu 7.).
3. Die Ermittlung der abstrakt angemessenen Aufwendungen für die Unterkunft hat ausgehend von einer Wohnung einfachen Standards und der „Produkttheorie“ (Wohnungsgröße in Quadratmeter x Quadratmeterpreis) in dem maßgeblichen örtlichen Vergleichsraum nach einem schlüssigen Konzept zu erfolgen.
4. Als Vergleichsraum ist zunächst vom Zuständigkeitsbezirk des jeweiligen Jobcenters auszugehen, dieser kann jedoch in mehrere Vergleichsräume aufgeteilt werden (vgl. § 22b Abs. 1 Satz 4 SGB II). Der Vergleichsraum ist der Raum, innerhalb dessen einer leistungsberechtigten Person ein Umzug zur Kostensenkung grundsätzlich zumutbar ist und ein nicht erforderlicher Umzug nach § 22 Abs. 1 Satz 2 SGB II zu einer Deckelung der Kosten auf die bisherigen führt.
5. Das schlüssige Konzept soll die Gewähr dafür bieten, dass die aktuellen Verhältnisse des Mietwohnungsmarktes im Vergleichsraum den Angemessenheitswerten realitätsgerecht zugrunde liegen. Schlüssig ist ein Konzept, wenn es neben rechtlichen auch bestimmte methodische Voraussetzungen erfüllt und nachvollziehbar ist (vgl. auch § 22a Abs. 3, § 22b Abs. 1, 2, § 22c Abs. 1 SGB II zur sog. Satzungslösung, auf die auch § 35a SGB XII verweist). Um ein schlüssi-

ges Konzept zu erstellen und den damit unmittelbar zusammenhängenden Vergleichsraum oder ggf. mehrere Vergleichsräume zu bilden, können verschiedene Methoden angewandt werden, weil es nach derzeitigem Erkenntnisstand keinen sog. „Goldstandard“ gibt, um die Angemessenheitswerte zu bestimmen.

6. Sind vom Jobcenter keine Angemessenheitswerte ermittelt worden oder sind die ermittelten Werte – trotz Nachbesserungsversuch – immer noch rechtlich zu beanstanden, ist von den Werten der Wohngeldtabelle plus einem Sicherheitszuschlag von 10 % auszugehen.
7. Im Rahmen der konkreten Angemessenheit ist zu prüfen, ob im Einzelfall ein Umstand vorliegt, der ein Abweichen von den abstrakten Angemessenheitswerten gebietet, also z.B. ein höherer Flächenbedarf wegen Behinderung, ein Absehen von einer Kostensenkungsaufforderung z.B. wegen Alleinerziehung mit einem Kind in der Schule.
8. Die Aufwendungen für die Heizung sind in tatsächlicher Höhe zu übernehmen. Für eine Prüfung deren Angemessenheit kann insbesondere auf den bundesweiten Heizspiegel abgestellt werden.
9. Kostensenkungsaufforderungen unterliegen einer Wirtschaftlichkeitsprüfung (§ 22 Abs. 1 Satz 4 SGB II).
10. Da das entscheidende Tatbestandsmerkmal „Angemessenheit“ ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, ist die Entscheidung über die anzuerkennenden Bedarfe für Unterkunft und Heizung gerichtlich voll überprüfbar.

(vgl. nur grundlegend BSG vom 7.11.2006 – B 7b AS 10/06 R – BSGE 97, 231; BSG vom 7.11.2006 – B 7b AS 18/06 R – BSGE 97, 254; BSG vom 19.2.2009 – B 4 AS 30/08 R - BSGE 102, 263 <München I>; BSG vom 22.9.2009 – B 4 AS 8/09 R – BSGE 104, 179 <Staffelmiete>; BSG vom 22.9.2009 – B 4 AS 18/09 R – BSGE 104, 192 <Wilhelmshaven I>; BSG vom 1.6.2010 – B 4 AS 60/09 R – BSGE 106, 147 <Umzug in anderen Vergleichsraum>; BSG vom 12.6.2013 – B 14 AS 60/12 R – BSGE 114, 1 <Heizkosten>; BSG vom 18.11.2014 – B 4 AS 9/14 R – BSGE 117, 250 <Dresden, Methodenvielfalt>; BSG vom 12.12.2017 – B 4 AS 33/16 R – vorgesehen für BSGE <Fortschreibung schlüssiges Konzept>; zuletzt BSG vom 30.1.2019 – B 14 AS 24/18 R, vorgesehen für BSGE <Landkreis Börde>, bisher ist nur der Terminbericht veröffentlicht).

Das BVerfG hat diese Rechtsprechung gebilligt und auf die Heranziehung der Vorschriften über die Satzungslösung in §§ 22a bis 22c SGB II bei der verfassungskonformen Auslegung des § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II hingewiesen (BVerfG, 2. Kammer des Ersten Senats, vom 6.10.2017 - 1 BvL 2/15, 1 BvL 5/15 - Rn. 17 f.; bestätigend: BVerfG, 2. Kammer des Ersten Senats, vom 10.10.2017 - 1 BvR 617/14).

B. Einzelne Forderungen

Aufbauend auf diesen Grundlagen nehme ich aus Sicht eines sozialrechtlich tätigen Praktikers zu einzelnen in den BT-Drucksachen erhobenen Forderungen wie folgt Stellung:

I. Bundestags-Drucksache 19/6526:

Zu 1. a) *„Die Angemessenheitswerte werden nach der Produkttheorie bestimmt. Maßgebend ist im Allgemeinen die Bruttokaltmiete. Für Konzepte, die auf der Bruttowarmmiete basieren (Gesamtangemessenheitsgrenze), ist eine Öffnungsklausel vorzusehen, sofern die Konzepte sicherstellen, dass die Heizkosten belastbar und einzelfallgerecht ermittelt werden.“:*

Eine solche Öffnungsklausel ist schon in § 22 Abs. 10 SGB II enthalten.

Zu 1. b) *„Bei der Berechnung wird sichergestellt, dass zu den jeweiligen Beträgen Wohnraum tatsächlich und ausreichend verfügbar ist. Dafür sind insbesondere Angebots- und Neuvertragsmieten zu berücksichtigen.“:*

Eine richtige Ermittlung der Angemessenheitswerte sichert eine Verfügbarkeit von Wohnraum zu diesen Werten (siehe auch § 22a Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 SGB II).

Ein bloßes Abstellen auf Angebots- und Neuvertragsmieten würde tendenziell zur Erhöhung der Angemessenheitswerte mit entsprechenden Auswirkungen auf dem Wohnungsmarkt führen und wäre nur eingeschränkt sachdienlich. Denn die Angemessenheitswerte sind nicht nur von Bedeutung für Menschen, die eine Wohnung suchen, sondern auch für solche, die eine haben („Bestandsmieter“). Für letztere gibt es keinen Grund, durchweg die in der Regel höheren Neuvertragsmieten zugrunde zu legen. Bei den Menschen, die eine Wohnung suchen, kann abweichend von den (abstrakten) Angemessenheitswerten im Rahmen der konkreten Angemessenheit z.B. mit einem Zuschlag gearbeitet werden.

Zu 1. c) *„In Orten mit angespanntem Wohnungsmarkt sind nicht nur Wohnungen mit einfachem Standard, insbesondere in einfacher Lage, sondern auch mit mittlerem Standard, insbesondere in mittlerer Lage, zu berücksichtigen.“:*

Dies ist eine politische Entscheidung. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG fordert von den Existenzsicherungssystemen nach SGB II und SGB XII grundsätzlich keine Aufwendungen für die Unterkunft oberhalb des einfachen Standards. Andererseits müssen zu den Angemessenheitswerten Wohnungen verfügbar sein. Dies dürfte in „angespannten Wohnungsmärkten“ eine Abweichung rechtfertigen, die im Übrigen die Soll-Regelung in § 22a Abs. 3 Satz 1 SGB II, die für die Satzungslösung den einfachen Standard als Maßstab benennt, vorsieht.

Sollte dennoch eine weitere gesetzliche Regelung als notwendig angesehen werden, sollte diese eine klare Definition von „angespanntem Wohnungsmarkt“ und ein Verfahren zu dessen Feststellung enthalten, um der Verwaltung klare Entscheidungskriterien vorzugeben und eine gerichtliche Überprüfung zu erleichtern.

Zu 1. d) *„Die Vergleichsräume werden so gebildet, dass sozialräumliche Durchmischung möglich bleibt und innerstädtische Ghettoisierung vermieden wird.*

e) *Die Wohnfläche wird in Orientierung an den Richtlinien der sozialen Wohnraumförderung der Länder bestimmt. Neben der Haushaltsgröße werden auch besondere persönliche Situationen berücksichtigt, die größeren Wohnraum erfordern, unter anderem das Zusammenwohnen mit Kindern, die Wahrnehmung eines Umgangsrechts, eine Behinderung oder eine Schwangerschaft.*

f) *Wohnungen mit unzumutbaren Wohnstandards fließen nicht in die Berechnung der Angemessenheitswerte ein. Dazu gehören insbesondere Wohnungen ohne Bad, ohne Kochgelegenheit, mit Ofenheizung sowie Wohnungen, die bestimmte Mindestwohnflächen unterschreiten.*

g) *Die Angemessenheitswerte werden alle zwei Jahre neu festgesetzt. Dies geschieht in Orten mit stark steigenden Mieten immer, in anderen Orten alle vier Jahre anhand neu erhobener Daten. In der Zwischenzeit sind sie anzupassen, sofern die Entwicklung der Angebots- und Neuvertragsmieten wesentliche Sprünge aufweist.*

h) *Die Angemessenheitswerte werden als „Richtwerte“ bezeichnet. Begriffe wie „Obergrenze“, „Höchstwert“ oder ähnliche Begriffe werden aus Gründen der Gesetzesklarheit nicht verwendet.“:*

Die Forderungen entsprechen im Wesentlichen der derzeitigen Rechtslage, wie sie sich aus der Auslegung der einschlägigen Vorschriften durch das BSG ergibt.

Zu 1. i) *„Bei der Festsetzung der Angemessenheitswerte auf kommunaler Ebene haben die Räte der kreisfreien Städte und Kreistage relevante Einfluss- und Entscheidungsmöglichkeiten. Die Angemessenheitswerte werden durch Beschluss der Räte festgesetzt.“:*

Die Antwort auf die Frage, wer wofür in einer Kommune zuständig ist, ergibt sich aus dem jeweiligen (Landes-)Kommunalverfassungsrecht.

Im Übrigen ist für das SGB II darauf hinzuweisen, dass von den rund 400 Jobcentern circa 300 gemeinsame Einrichtungen der jeweiligen Kommune und der Bundesagentur für Arbeit sind (vgl. §§ 44b ff. SGB II) und der Bund von den Leistungen für die Unterkunft und Heizung einen großen Teil trägt (vgl. § 46 Abs. 5 ff. SGB II).

Zu 2. *„Die Heizkosten sind grundsätzlich in Höhe der tatsächlichen Kosten zu übernehmen. Eine Reduzierung ist nur zulässig, wenn im Einzelfall ein unwirtschaftliches Verhalten nachgewiesen wurde. Dies kann entweder gutachterlich oder in Orientierung an dem bundesweiten oder an regionalen Heiz-*

spiegeln erfolgen. Die konkrete energetische Beschaffenheit der Gebäude, die Witterungsbedingungen sowie die persönliche Situation der Leistungsberechtigten sind zu berücksichtigen. Befragungen in der Nachbarschaft über das Heizverhalten der Leistungsberechtigten sind unzulässig.“:

Die Ausführungen geben im Wesentlichen die Rechtsprechung des BSG wieder.

Zu 3. *„Sanktionen im SGB II und Leistungseinschränkungen im SGB XII inklusive derjenigen bei den Kosten der Unterkunft und Heizung sind abzuschaftern.“:*

Über die Verfassungsmäßigkeit von Sanktionen nach dem SGB II steht derzeit eine Entscheidung des BVerfG – 1 BvL 7/16 – aus, mit der aufgrund der am 15.1.2019 durchgeführten mündlichen Verhandlung des BVerfG in den nächsten Monaten zu rechnen ist.

Dass sog. 100 %-Sanktionen, bei denen der Anspruch auf Alg II nach § 31a Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 Satz 2 SGB II vollständig entfällt, im Hinblick auf die infolge zumeist entstehenden Mietschulden problematisch sind, ist in Fachkreisen nicht umstritten, zumal dann Maßnahmen zur Sicherung der Unterkunft nach § 22 Abs. 8 f. SGB II, wie Übernahme von Mietschulden usw., ggf. zu ergreifen sind. Dennoch sollte die Entscheidung des BVerfG abgewartet werden.

Außerdem hat bei einer solchen Sanktion innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft eine Korrektur der Aufteilung der Aufwendungen für die Unterkunft nach Köpfen zu erfolgen, um das Verbleiben in der Wohnung zu sichern (BSG vom 23.5.2013 – B 4 AS 67/12 R – BSGE 113, 270).

Zu 4. *„Die Sonderregelung für Unter-25-Jährige, die sie regelmäßig zum Wohnen bei den Eltern verpflichtet (§ 22 Abs. 5), ist aufzuheben; allen Erwachsenen ist die Gründung eines eigenen Haushalts zu ermöglichen.“:*

Diese Sonderregelung ist aufgrund einer klaren gesetzgeberischen Entscheidung mit der Einfügung des früheren § 22 Abs. 2a SGB II, der mittlerweile zu Abs. 5 wurde, durch das Gesetz vom 24.3.2006 (BGBl. I S. 588) eingeführt worden. Als Begründung wird in der maßgeblichen BT-Drs. 16/688 S. 5, 14 angeführt die Vermeidung hoher Kosten u.a. durch den Erstbezug einer eigenen Wohnung durch Personen, die entweder bislang wegen Unterstützung innerhalb einer Haushaltsgemeinschaft keinen Anspruch hatten oder als Teil der Bedarfsgemeinschaft niedrigere Leistungen bezogen haben. Die Aufhebung der Vorschrift ist eine politische Entscheidung.

Zu 5. *„Wenn Mietkosten die abstrakten Angemessenheitswerte überschreiten, ist die konkrete Angemessenheit im Einzelfall zu prüfen. Dabei sind Zwangsumzüge so weit wie möglich zu vermeiden, Wohnungslosigkeit ist zu verhindern. Kostensenkende Maßnahmen sind strikt zu begrenzen. Dafür sind die folgenden Voraussetzungen festzuschreiben.“:*

Die Ausführungen entsprechen im Wesentlichen der Rechtsprechung des BSG.

Zu 5. a) „Während des ersten Jahres des Leistungsbezugs werden die tatsächlichen Kosten übernommen.“:

Diese Lösungsmöglichkeit wurde schon oben angesprochen (siehe A. III.) und erfordert eine entsprechende politische Entscheidung. Sie ist gesetzestech- nisch und in der Verwaltungspraxis relativ einfach umsetzbar.

Zu 5. b) „Maßnahmen zur Kostensenkung dürfen erst stattfinden, nachdem die konkrete Wohn- und Lebenssituation im Einzelfall geprüft wurde. Daran sind die Leistungsberechtigten zu beteiligen.“:

Dies ist die Rechtslage, weil eine Prüfung der konkreten Angemessenheit zu erfolgen hat.

Zu 5. c) „Wenn Umzüge inklusive der Umzugskosten unwirtschaftlich wären, ist auf kostensenkende Maßnahmen zu verzichten.“:

Eine solche Prüfung sieht § 22 Abs. 1 Satz 4 SGB II grundsätzlich vor.

Zu 5. d) „Wenn die Leistungsberechtigten über mehr als sechs Monate erfolglos nach einer Wohnung gesucht haben, ist davon auszugehen, dass kein Wohnraum verfügbar ist. Dabei darf nur eine alltagsge- rechte Intensität der Wohnungssuche verlangt werden. Die tatsächlichen Wohnkosten sind zu übernehmen.“:

Ob eine solche Vermutungsregelung eingeführt wird, ist eine politische Entscheidung. Die maßgebliche Voraussetzung „erfolglose Wohnungssuche“ sollte auf jeden Fall gesetzlich möglichst genau definiert werden, um der Verwaltung klare Entscheidungskri- terien vorzugeben und eine gerichtliche Überprüfung zu erleichtern.

Zu 5. e) „Bei Mieterhöhungen infolge von energeti- scher Sanierung werden die erhöhten Mieten über- nommen.“:

Dies ist eine politische Entscheidung. Es sollte je- doch eine klare Regelung getroffen werden, ob nach einer solchen Sanierung immer die erhöhten Auf- wendungen für die Unterkunft vollständig übernom- men werden sollen, auch wenn sie schon vorher un- angemessen hoch waren, oder ob nur die Erhöhung übernommen werden soll und ob bei einer Erhöhung aus mehreren Gründen nur der Teil übernommen werden soll, der aus der energetischen Sanierung folgt.

Zu 5. f) „Die allgemeinen Richtwerte können über- schritten werden, wenn die Leistungsberechtigten zu einer auf dem Wohnungsmarkt besonders benachtei- ligten Personengruppe gehören, insbesondere wenn sie zuvor wohnungslos waren. Sie können auch bei Personen, die auf Nachbarschaftshilfe und soziale Infrastruktur angewiesen sind, überschritten werden. Bei Personen, die gesundheitlich oder wegen einer Behinderung auf einen höheren Wohnstandard an- gewiesen sind, sind die resultierenden tatsächlichen Kosten zu übernehmen.“ und

zu 5. g) „Auf kostensenkende Maßnahmen, insbe- sondere die Erzwingung von Umzügen, ist bei beson- ders schutzbedürftigen Personen zu verzichten. Dazu

gehören unter anderem Schwangere, Alleinerzie- hende, schwer kranke Menschen, behinderte und pflegebedürftige Menschen sowie Über-60-Jährige nach einer längeren Wohndauer.“:

Dies entspricht der oben dargestellten Rechtspre- chung des BSG.

Zu 5. h) „Alle Maßnahmen zur Kostensenkung sind zu dokumentieren und in der Statistik der Bunde- sagentur für Arbeit zu erfassen.“

Ohne Dokumentation ist ein Kostensenkungsverfah- ren nicht gerichtsfest durchführbar (vgl. nur BSG vom 22.9.2009 - B 4 AS 8/09 R - BSGE 104, 179 <Staffelmiete>).

Zu 6. „Mieten im sozialen Wohnungsbau werden in tatsächlicher Höhe übernommen, sofern die Wohn- fläche der Haushaltsgröße und der persönlichen Si- tuation entspricht.“:

Dies ist eine politische Entscheidung.

Zu 7. „Die Regelung in § 22 Abs. 1 S. 2 SGB II ist aufzuheben, sodass bei Umzügen, die ohne Zustim- mung des Leistungsträgers erfolgten, die Kostenüber- nahme nicht auf die vorherige Miethöhe beschränkt ist, sondern sich nach den allgemeinen Richtwerten bestimmt.“:

Die Vorschrift wurde durch das Gesetz vom 20.7.2006 (BGBl. I S. 1706) eingeführt, um zu verhin- dern, dass „Hilfebedürftige unter Ausschöpfung der durch den kommunalen Träger festgelegten Ange- messenheitsgrenzen für Wohnraum in eine Woh- nung mit höheren, gerade noch angemessenen Kos- ten ziehen“ (BT-Drs. 16/14010 S. 23). Sie wurde durch das BSG auf Umzüge innerhalb des Ver- gleichsraums beschränkt, um auch der durch Art. 11 GG verbürgten Freizügigkeit Rechnung zu tragen (BSG vom 1.6.2010 – B 4 AS 60/09 R – BSGE 106, 147 <Umzug aus Vergleichsraum>).

Ihre Abschaffung ist eine rein politische Entschei- dung und technisch einfach durch eine Streichung des Satzes zu bewerkstelligen.

Zu 8. „Mietkautionen und Genossenschaftsanteile sind zwingend zu übernehmen. Dies kann insbeson- dere als Zuschuss mit Rückerstattungsverpflichtung oder Abtretungserklärung erfolgen. Sofern die Über- nahme als Darlehen erfolgt, ist das Darlehen erst nach Rückzahlung der Kaution durch den Vermieter oder nach Ende des Leistungsbezugs zurückzuzah- len.“:

Nach § 22 Abs. 6 Satz 1, 3 SGB II „können“ die Auf- wendungen für Mietkaution und Genossenschaftsan- teile als Bedarf anerkannt werden und „sollen“ als Darlehen erbracht werden. Ob es sinnvoll ist, diese Ermessensleistungen in eine (zwingende) An- spruchsleistung umzuwandeln, erscheint zweifel- haft, zumal Genossenschaftsanteile Vermögen dar- stellen. Die Übernahme dieser Aufwendungen stellt nach meinen Erfahrungen auch kein Problem in der Praxis dar.

Problematisch ist jedoch, dass derartige Darlehen wie andere Darlehen nach § 42a Abs. 2 SGB II ab dem Monat, der auf die Auszahlung folgt, durch mo-

natliche Aufrechnung in Höhe von 10 % des maßgebenden Regelbedarfs zu tilgen sind (vgl. auch BSG vom 28.11.2018 – B 14 AS 31/17 R, vorgesehen für BSGE). Hier wäre ein Aufschub der Tilgung verbunden mit der Abtretung des Rückzahlungsanspruchs gegen den Vermieter sinnvoll.

Zu 9. „Bestehende und drohende Wohnungslosigkeit ist wirksam zu bekämpfen. Dafür sind die folgenden Vorgaben festzuschreiben:

a) Für Wohnungslose sind angemessene Vermittlungskosten sowie die Kosten für Schufa-Auskünfte zwingend zu übernehmen.“:

Nach § 22 Abs. 6 Satz 1 SGB II „können“ schon jetzt Wohnungsbeschaffungskosten als Bedarf anerkannt werden. Ob aus dieser Ermessens- eine (zwingende) Anspruchsleistung werden soll, ist eine politische Entscheidung. Sinnvoll erscheint dies nicht, weil diese Regelung in der Praxis – soweit ersichtlich – keine größeren Probleme aufwirft und mögliche Konflikte sich nur auf die „Angemessenheit“ der Kosten verlagern dürften.

Zu 9. b) „Mietschulden sind zwingend zu übernehmen, wenn dadurch Wohnungslosigkeit vermieden werden kann oder eine Kündigung unwirksam wird.“:

In § 22 Abs. 8 SGB II ist in solchen Fällen die Übernahme als „Soll-Vorschrift“ – also in der Regel – vorgesehen. Ob darüber hinaus eine zwingende Übernahme in allen Fällen angesichts der Vielgestaltigkeit des Lebens sinnvoll ist, z.B. bei besonders hohen unangemessenen Aufwendungen, unterliegt Zweifeln.

Zu 9. c) „Die Übernahme von Mietschulden ist als Beihilfe möglich.“:

Dies entspricht der Rechtslage, weil Geldleistungen, z.B. zur Übernahme von Mietschulden, zwar als Darlehen erbracht werden „sollen“ (§ 22 Abs. 8 Satz 4 SGB II), dies aber gerade eine Übernahme als Beihilfe (Zuschuss) ermöglicht.

Zu 10. „Die zivilrechtliche Kontrolle der Mietpreise ist den Leistungsberechtigten effektiv zu ermöglichen. Dafür werden die Mitgliedsbeiträge in Mietervereinigungen oder die Kosten für einzelfallbezogene Beratung und Vertretung durch Mietervereinigungen übernommen.“:

Unbeschadet der Antwort auf die Frage, ob die Aufnahme weiterer (kleiner) Einzelbedarfe in das grundsätzlich pauschalierende System des Regelbedarfs sinnvoll ist, wirft die Umsetzung dieser Forderung erhebliche systematische Probleme auf: Gegen die Aufnahme der Beiträge in Mietervereinigungen als spezielle Bedarfe spricht, dass Vereinsbeiträge im pauschalisierten Regelbedarf enthalten sind (vgl. BT-Drs. 18/9984 S. 49). Gegen die Aufnahme von Beratungskosten spricht, dass Alg II-Empfänger grundsätzlich Anspruch auf Beratungshilfe nach dem Beratungshilfegesetz sowie auf Prozesskostenhilfe nach §§ 114 ff. ZPO und schließlich Anspruch auf Beratung gegenüber den Jobcentern haben (vgl. z.B. BSG vom 24.11.2011 - B 14 AS 15/11 R - Rn. 23 <Auszugsrenovierung>)

Zu 11. „Die Finanzierung der Wohnkosten im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird sichergestellt, indem der Bundeszuschuss gemäß § 46 Absatz 5 SGB II auf 50 Prozent im ersten Jahr nach Inkrafttreten und auf 75 Prozent ab dem zweiten Jahr erhöht wird und ab dem vierten Jahr eine volle Übernahme durch den Bund erfolgt. Dabei sind die notwendigen Änderungen in den Verfahrensordnungen und der Behördenorganisation vorzunehmen, die sich aus der resultierenden Bundesauftragsverwaltung ergeben.“ und

zu 12. „Die Wohnkosten für Asyl- und Schutzsuchende werden sofort in voller Höhe durch den Bund erstattet.“:

Dies sind politische Entscheidungen im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs.

Zu 13. „Für Leistungsberechtigte mit einem monatlich wechselnden Einkommen, die zwischen dem Bezug von SGB-II- oder SGB-XII-Leistungen und Wohngeld wechseln, sind die bürokratischen Abläufe zu erleichtern. Dafür ist eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Jobcentern und zuständigen Wohngeldbehörden zu ermöglichen. Der dafür erforderliche Datenaustausch ist datenschutzgerecht zu regeln.“:

Der Benennung des Abgrenzungsproblems ist zuzustimmen. Die bloße Erleichterung von „bürokratischen Abläufen“ dürfte es nicht lösen. Erforderlich ist eine größere Lösung im Rahmen einer Reform der sozialen Sicherungssysteme, die auf einen Abbau der zahlreichen Schnittstellen zielt. Als erster Schritt sollte die Zuständigkeit für Rechtsstreitigkeiten nach dem WoGG von der (allgemeinen) und derzeit überlasteten Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die Sozialgerichtsbarkeit übertragen werden, damit die entsprechenden Träger beigeladen und die sich stellenden Fragen in einem einheitlichen Prozess geklärt werden können.

Zu 14. „Bei der Erarbeitung dieser Reform des SGB II und des SGB XII sind Transparenz und Bürgerbeteiligung sicherzustellen, indem Verbände und Betroffenenorganisationen in die Erstellung eines Entwurfs einbezogen werden und der Diskussionsstand der betreffenden Unterarbeitsgruppe in der Konferenz der Arbeits- und Sozialministerien regelmäßig veröffentlicht wird.“:

Dies ist eine politische Entscheidung.

II. Bundestags-Drucksache 19/7030:

Zu 1. „in Abstimmung mit den Bundesländern eine stärkere Durchsetzung von Pauschalierungen der Leistungen für Unterkunft und Heizung, die jedoch auch besonderen Einzelfällen gerecht werden, zu erreichen, indem den Bundesländern und Kommunen eine einfachere Einführung und Handhabung von Pauschalierungen ermöglicht wird“:

Eine Pauschalierung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung ist schon jetzt nach § 22a Abs. 2 SGB II zulässig. Sie ist an zwei Voraussetzungen geknüpft: Auf dem örtlichen Wohnungsmarkt muss ausreichend freier Wohnraum verfügbar sein und die Pauschalierung muss dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprechen.

Regelungen für Einzelfälle, in denen die Pauschalierung zu unzumutbaren Ergebnissen führt, sind schon jetzt nach § 22a Abs. 2 Satz 2 SGB II in der maßgeblichen Satzung vorzusehen.

Wie angesichts dieser schon bestehenden Vorschriften eine einfachere Einführung und Handhabung von Pauschalierungen mit gleichzeitiger Einzelfallgerechtigkeit geregelt werden soll, ist nicht zu erkennen.

Zu 2.: „mehr Rechtssicherheit für die Kommunen bei der Berechnung der Pauschalbeträge oder der Kostenobergrenzen für die Unterkunft und Heizung, indem unbestimmte Rechtsbegriffe wie „angemessen“ vermieden oder klar definiert werden“:

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Pauschalen und die Angemessenheitswerte – so der Begriff im SGB II – trotz der Anwendung von statistischen Verfahren nicht „berechnet“ werden, sondern „ermittelt“. Denn in diese Ermittlung fließen zahlreiche Wertentscheidungen ein, wie den vorgelegten Gutachten verschiedener Institute, die sich berufsmäßig mit diesen Aufgaben beschäftigen, entnommen werden kann (vgl. auch den unter 3. gebrauchten Begriff „Bestimmung“).

Unbestimmtheit gehört zum Wesen von unbestimmten Rechtsbegriffen. Was allenfalls möglich ist, sind Konkretisierungen. Diese ergeben sich hinsichtlich des umstrittenen „angemessen“ in § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II aus §§ 22a bis 22c SGB II und der oben dargestellten, vom BVerfG gebilligten Rechtsprechung des BSG.

Angesichts dessen ist insofern von gesetzlichen Änderungen abzuraten, da sie wahrscheinlich zu neuen Zweifelsfragen, Rechtsstreitigkeiten und verfassungsrechtlichen Unsicherheiten führen, zumal sich inzwischen die Verwaltungspraxis überwiegend auf die aktuelle Rechtslage eingestellt hat.

Zu 3. „konkrete Vorgaben zum Berechnungsverfahren und zur Methodik und den Quellen für die Datenanalyse bei der Bestimmung der Pauschalbeträge oder Kostenobergrenzen“ und

zu 4. „Vorgabe des Verhältnisses der Bestands- und Angebotsmieten bei der Berechnung, beispielsweise im Sinne einer Spannweite, in der sich dieses Verhältnis bewegen sollte,“:

Die beiden Forderungen hängen eng zusammen, weil sie die Methode der Ermittlung der Angemessenheitswerte betreffen. Gewisse Regelungen zu diesen Fragen enthält schon § 22c SGB II mit der Überschrift „Datenerhebung, -auswertung und -überprüfung“, die nicht nur für die Satzungslösung, sondern auch für die Ermittlung der Angemessenheitswerte im Rahmen von schlüssigen Konzepten heranzuziehen sind.

Ob es derzeit sinnvoll ist, weitere Verfahrensvorgaben zu machen, ist aus meiner Sicht zweifelhaft, da die Ermittlung der Angemessenheitswerte ein sehr komplexes Verfahren darstellt. Diesem Verfahren haben sich mehrere konkurrierende, gewerblich tätige Institute zugewandt, die derzeit verschiedene Wege beschreiten. Mangels eines nach heutigem Kenntnisstand als wissenschaftlich gesichert anzusehenden

„Goldstandards“ zur Ermittlung der Angemessenheitswerte sollte keine vorschnelle Festlegung zugunsten eines Verfahrens – ggf. eines Instituts – erfolgen. Denn die Verfahren sind in den letzten Jahren laufend weiterentwickelt und verbessert worden, und der auch in Zukunft zu erwartende weitere Erkenntnisgewinn sollte abgewartet werden.

Zu 5. „Festlegung, wie Vergleichsräume für die Berechnung der Pauschalbeträge oder Kostenobergrenzen zu bilden sind“:

Die Bildung von Vergleichsräumen ist ein gewisses Problem, das zu einem großen Teil den sehr unterschiedlichen regionalen Verhältnissen geschuldet ist. Eine entsprechende gesetzliche Regelung müsste anwendbar sein für das Jobcenter Hamburg, die Jobcenter in der verdichteten Rhein-Ruhr-Region, die Jobcenter der zum Teil flächenmäßig sehr großen, aber teilweise dünn besiedelten Landkreise in den neuen Bundesländern, aber auch für die in den eher kleinen Landkreisen Bayerns.

Im Übrigen gibt es schon eine Regelung für die Bildung von Vergleichsräumen in § 22b Abs. 1 Satz 4 SGB II, nach der die Kommunen ihr Gebiet in mehrere Vergleichsräume unterteilen können. Demgemäß ist davon auszugehen, dass der Bezirk eines Jobcenters grundsätzlich einen Vergleichsraum bildet, der unter bestimmten Voraussetzungen unterteilt werden kann. Diese auch für schlüssige Konzepte, die nicht auf einer Satzung beruhen, analog anwendbare Regelung ist ausreichend.

Zu 6. „die Einhaltung der Vorgaben muss dazu führen, dass die so errechneten Pauschalbeträge oder Kostenobergrenzen vor dem Gericht Bestand haben und die Regelung einfach zu handhaben ist und zu einer Verwaltungsvereinfachung führt“ und

zu 7. „dass die mithilfe des neuen Verfahrens ermittelten Kosten der Unterkunft und Heizung auskömmlich sind und dem Angebot auf dem Wohnungsmarkt entsprechen“:

Angesichts der Grundrechtsrelevanz der Angemessenheitswerte ist ihre gerichtliche Überprüfung im Lichte von Art. 19 Abs. 4 GG nicht vermeidbar.

Wenn „Gerichtsfestigkeit“, einfachere Handhabung und die Berücksichtigung des örtlichen Wohnungsmarkts zentrale Ziele der zuvor angesprochenen Vorgaben sind, sollte von den Vorgaben abgesehen werden, weil es derzeit keinen wissenschaftlich begründeten „Goldstandard“ für die Ermittlung der Angemessenheitswerte gibt und wissenschaftliche Erkenntnisse nicht durch Gesetz geschaffen werden können.

Von neuen Begriffen wie „auskömmlich“, deren Inhalt auch unbestimmt ist, sollte zur Vermeidung neuer Unklarheiten in der Verwaltung und neuer Rechtsstreitigkeiten abgesehen werden.

C. Zusammenfassung

Auf die schwierige Frage nach der Höhe der angemessenen Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung gibt es im Spannungsfeld zwischen dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, der Lage am Wohnungs-

markt, den anderen Mietern und Wohnungsuchenden sowie den wohl auch zu berücksichtigenden öffentlichen Haushalten keine einfache Antwort.

Viele der aufgestellten Forderungen entsprechen schon der jetzigen Rechtslage, sei es in den direkt oder analog anwendbaren Vorschriften oder deren Auslegung durch die Rechtsprechung insbesondere des BSG.

Andere Forderungen zielen auf eine bestimmte politische Entscheidung ab, zu denen als Jurist in der Sache nicht Stellung genommen werden kann, wohl aber hinsichtlich der Ausgestaltung. An allgemeine Grundsätze für gesetzliche Neuregelungen, wie „nur soweit notwendig“, „praktikabel“ usw., sei nur erinnert.

Von der Umsetzung bestimmter Forderungen ist abzuraten, weil sie als nicht praktikabel erscheinen oder zu weiteren Problemen innerhalb des gesetzlichen Regelungssystems führen dürften. Insbesondere abzuraten ist derzeit von weiteren Regelungen zur Ermittlung der Angemessenheitswerte, weil es an entsprechenden wissenschaftlichen Erkenntnissen mangelt.

Wirksame Veränderungen sind eher durch entsprechende Verfahrensgestaltungen erreichbar. Als solche erscheint, zumal sie relativ einfach umsetzbar ist, eine Verlängerung der Karenzzeit, in der unangemessene Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung übernommen werden, nach § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II, § 35 Abs. 2 Satz 2 SGB XII von sechs auf z.B. zwölf Monate sinnvoll.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)271**

14. März 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. März 2019,
um 13:30 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen - BT-Drs. 19/7030

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Caren Lay, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten – BT-Drs. 19/6526

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V.**Zusammenfassung**

Der Deutsche Verein setzt sich für eine rechtliche Weiterentwicklung der Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen ein. Ziel ist eine realitätsgerechtere, verlässlichere und nachvollziehbarere Bedarfsdeckung und ein rechtssicherer und transparenter Verwaltungsvollzug unter Beachtung wohnungsmarktlischer Effekte.

Ausgehend hiervon begrüßt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins die Forderung der Fraktionen der FDP und DIE LINKE nach einem Gesetz zur Konkretisierung der Vorgaben für eine Bestimmung der Angemessenheit von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung durch die kommunalen Träger.

Zum Antrag der Fraktion der FDP

Die Forderung einer Pauschalierung und Berechnung von „Kostenobergrenzen“ wird zurückgewiesen.

Begrüßt wird die Absicht, das aktuelle Marktpreisniveau am Wohnungsmarkt für eine Bemessung von Angemessenheit abzubilden. Hierzu sollten Bestandsmieten herangezogen werden, deren Vertragsdauer sich am Mietspiegel nach BGB orientiert (derzeit vier Jahre). Die Möglichkeit, durch eine Änderung des Meldegesetzes eine neue amtliche Daten-

grundlage für aktuelle Neuvertragsmieten (Miethöhen bei Mietvertragsbeginn) zu schaffen, sollte geprüft werden.

Bei der Vergleichsraumbildung sollte den kommunalen Trägern die Möglichkeit eröffnet werden, Kriterien der Vergleichsraumbildung nach unterschiedlichen Gebietskulissen zu differenzieren und dabei auch über die Grenzen ihrer Zuständigkeit hinaus mit anderen Trägern zusammenzuwirken.

Zum Antrag der Fraktion DIE LINKE

Begrüßt wird das Ansinnen, in einer gesetzlichen Neuregelung konkrete Vorgaben zur Bestimmung der abstrakten Angemessenheit von Unterkunftsaufwendungen unter der Berücksichtigung der Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum wie auch für die Prüfung der konkreten Angemessenheit im Einzelfall aufzunehmen.

Die Forderung nach einer Bundesauftragsverwaltung für Unterkunftskosten wird zurückgewiesen.

Neben der Produkttheorie sollte auch die Bemessung der Angemessenheit anhand wohnungsbezogener Mieten ermöglicht werden. Die Forderung, Wohnflächen in Orientierung an den Richtlinien der sozialen Wohnraumförderung der Länder zwingend für eine Bemessung der Angemessenheit vorzugeben, wird nicht befürwortet.

1. Ausgangssituation

1.1 Die Problematik der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung

Die „Angemessenheit“ der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung bildet eine der zentralen Fragen und auch Konfliktfelder der Existenzsicherung im Bereich Wohnen. Die Frage lautet „Was ist angemessen?“¹ Dabei geht es um nichts weniger als das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Unterkunftsbedarfe sind Teil des verfassungsrechtlich geschützten Existenzminimums, das stets gedeckt sein muss.

Der Bundesgesetzgeber hat bislang darauf verzichtet, den unbestimmten Rechtsbegriff der Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung näher auszuformen. Gesetzliche Regelungen über Verfahren, nach denen Unterkunftsbedarfe zu ermitteln und angemessene Aufwendungen zu bestimmen sind, gibt es nicht.²

Die Angemessenheit auszufüllen, fällt demzufolge den kommunalen Leistungsträgern (Landkreise und kreisfreie Städte) zu.³ Sie unterliegen hierbei in vollem Umfange der sozialgerichtlichen Kontrolle. Angesichts des bestehenden Rechtsrahmens und der Besonderheiten des Gutes „Wohnen“ fordert dies von den kommunalen Leistungsträgern gleichrangig eine juristische Auslegung des Gesetzes, sozialwissenschaftlich-methodisch gesicherte empirische Kenntnisse über den örtlichen Wohnungsmarkt und nachvollziehbare normative Setzungen.

Das Bundessozialgericht hat mit seiner Rechtsprechung die Verfahren für eine realitätsgerechte und transparente Bestimmung der angemessenen von Unterkunfts-kosten mit der Anforderung konkretisiert, dass diese auf der Grundlage eines „Schlüssigen Konzeptes“ erfolgen müsse.

Dennoch ist die Situation für Leistungsträger und Leistungsberechtigte noch immer unbefriedigend.

Ein vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) nach Verständigung mit der Konferenz der Sozialminister/innen beauftragtes Gutachten hat gezeigt, dass die kommunale Umsetzungspraxis durch eine große Vielfalt geprägt ist. Die ermittelten abstrakten Angemessenheitsgrenzen weisen eine große Spannbreite auf.⁴ Problematisch wird dies dann, wenn Unterschiede der Ergebnisse nicht auf jeweils spezifische örtliche Bedingungen, sondern auf gewählte Methodiken, Berechnungsschritte oder normative Setzungen zurückzuführen sind. Hinzu kommt, dass die von der Rechtsprechung aufgestellten Verfahrensregeln für das methodische Vorgehen von Trägern als zu anspruchsvoll und mitunter auch als nicht erfüllbar wahrgenommen werden.⁵

1.2 Positionierungen des Deutschen Vereins für eine Weiterentwicklung der Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen

Der Deutsche Verein hat die hier aufgezeigten Herausforderungen aufgegriffen. Er hat sich vertieft mit den methodischen Fragestellungen zur Bestimmung der angemessenen Unterkunfts-kosten entlang der Themenschwerpunkte der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes befasst.⁶ Weiterhin wurde auch das o.g. BMAS-Gutachten ausgewertet. Im Ergebnis dieser Erörterungen spricht sich der Deutsche Verein dafür aus, die Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen über den bestehenden Rechtsrahmen hinaus weiterzuentwickeln:⁷

- Der Deutsche Verein regt an, den Begriff der Angemessenheit durch ein praktikables, hinreichend flexibles und bedarfsdeckendes Bemessungssystem auszuformen. Er rät dem Gesetzgeber, die hierzu erforderlichen Entscheidungen unter Berücksichtigung verfassungsrechtlicher Anforderungen in ein Parlamentsgesetz aufzunehmen.
- Um den Umfang des Anspruchs auf existenzsichernde Leistungen hinreichend konkret zu be-

¹ Siehe hierzu schon das Schwerpunktheft „Leistungen für Unterkunft und Heizung – was ist angemessen?“ des Archivs für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, Nr. 1/2010.

² Ausführungen finden sich lediglich in den Regelungen zur Satzungsermächtigung (§§ 22a bis c). Hiervon haben bislang aber nur wenige Länder (und demzufolge wenige Kommunen) Gebrauch gemacht. Hierzu Berlitz, U.: Unterkunft und Existenzsicherung, in: Berlitz, U./Conradis, W./Pattar, A.K. (Hrsg.): Handbuch Existenzsicherung, 3. Aufl., Baden-Baden 2019, Rdnrn. 35 ff., 62 ff.

³ Als ausführliche Arbeitshilfe für kommunale Träger hierzu: Deutscher Verein: Empfehlungen zu den angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, Verlag des Deutschen Vereins, Berlin 2014.

⁴ Die abstrakte Angemessenheit bezeichnet nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) den allgemeingültigen Vergleichsmaßstab für Unterkunfts-aufwendungen in einem unteren Wohnungsmarktsegment (hypothetische Referenzmiete), der allen Leistungsberechtigten in einem festgelegten Vergleichsraum unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls ermöglichen soll, tatsächlich in einem zumutbaren Wohnbereich eine kostenangemessene, bedarfsgerechte und menschenwürdige Unterkunft anzumieten, die einfachen grundlegenden Bedürfnissen genügt. Die Ermittlung hat nach BSG-Rechtsprechung in einem mehrstufigen Verfahren unter Anwendung der sog Produkttheorie auf Grundlage eines „schlüssigen Konzeptes“ zu erfolgen, für das acht Anforderungskriterien formuliert sind (zum Letzteren: BSG, Urteil vom 22. September 2009 – B 4 AS 19/09 [Rdnr. 19]).

⁵ BMAS-Forschungsbericht 478: Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) – Endbericht inkl. Materialband, Berlin Januar 2017.

⁶ Siehe hierzu beispielsweise die Fachtagung „Sicherung des Existenzminimums im Bereich Wohnen: Konkretisierung des höchstrichterlich geforderten ‚schlüssigen Konzeptes‘“ am 24. November 2014 in der Vertretung des Landes Niedersachsen beim Bund.

⁷ Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Herleitung existenzsichernder Leistungen zur Deckung der Unterkunftsbedarfe im SGB II und SGB XII, in NDV 11/2017, S. 481–491.

stimmen, soll das Gesetz Aufschluss über geeignete Datengrundlagen geben und Vorgaben zur Auswertung der Daten machen.

- Das Gesetz soll eine Definition von untersten Standards des Wohnens umfassen, die aus den Berechnungen zur Bestimmung der angemessenen Unterkunfts-kosten auszuschließen sind.

2. Bewertung der Anträge der Fraktionen der FDP und DIE LINKE durch die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins

2.1 Antrag der Fraktion der FDP „Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grund-sicherung vereinfachen“

In ihrem Antrag „Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grund-sicherung vereinfachen“ (BT-Drucks. 19/7030 vom 15. Januar 2019) fordert die Fraktion der FDP, dass die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag einen Gesetzentwurf vorlege, der in Abstimmung mit den Bundesländern eine größere Rechtssicherheit und Verwaltungsvereinfachung durch eine stärkere Durchsetzung von Pauschalierungen der Leistungen sicherstelle. Die Pauschalierungen sollen auch besonderen Einzelfällen gerecht werden. Hierzu solle u.a. der unbestimmte Rechtsbegriff der Angemessenheit vermieden oder durch Vorgaben über Berechnungsverfahren und Datenquellen für die Bestimmung der Pauschalbeträge oder Kostenobergrenzen klar definiert werden. Als Grund für die Rechtsänderung werden der hohe Aufwand für die Jobcenter und Kommunen sowie die hohe Zahl der Klagen gegen die Bescheide genannt. Als Ziel sollen eine größere Rechtssicherheit sowie Verwaltungsvereinfachung erreicht werden.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins teilt die Sorge der Antragsteller, dass die jetzige Situation, zu gerichtsfesten Angemessenheitsgrenzen zu gelangen, für Leistungsträger und Gerichte unbefriedigend ist. Weitergehend als die Antragsteller zieht die Geschäftsstelle auch die Leistungsberechtigten in diese Sorge mit ein. Allerdings ist eine weitgehende Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung nicht der richtige Weg, um zu einer größeren Rechtssicherheit zu gelangen. Dieses Ansinnen weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zurück. Ebenso würde eine gesetzliche Regelung, die den Begriff der Angemessenheit durch Vorgaben für Methoden zur Bestimmung von Pauschalbeträgen oder „Kostenobergrenzen“ auszufüllen oder zu ersetzen sucht, nicht zu einer größeren Rechtssicherheit führen.

Das Ansinnen der Antragsteller, Vorgaben über die Einbeziehung von Mieten im Bestand und am Markt sowie über die Bildung von Vergleichsräumen in eine Weiterentwicklung der rechtlichen Regelungen

zur Deckung der existenzsichernden Unterkunftsbedarfe aufzunehmen, wird hingegen von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins befürwortet.

Zur Pauschalierung der Aufwendungen für Unterkunft

Eine weitgehende Pauschalierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung per Gesetz weist die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins aufgrund der Besonderheit des Gutes „Wohnen“ bzw. „Unterkunft“ und daraus folgenden verfassungsrechtlichen und grundsicherungsrechtlichen Bedenken zur Bedarfsdeckung sowie auch aus Sorgen über nicht absehbare negative fiskalische Effekte zurück.

Wohnungen sind schon allein aufgrund ihrer Ortsgebundenheit nur begrenzt, jedenfalls nicht beliebig tauschbar. Dies unterscheidet Wohnungsmärkte von Gütermärkten. Im Unterschied zu anderen Gütern des existenzsichernden Regelbedarfs (beispielsweise Nahrungsmittel, Bekleidung, Schuhe) kann die „Verfügbarkeit“, d.h. Anmietbarkeit einer Wohnung nicht unbedenken unterstellt werden, insbesondere wenn sie „angemessen“ sein soll. Preisgünstiger Wohnraum ist knapp.

Eine gesetzlich verfügte Pauschalierung der Unterkunfts-kosten würde folglich mit dem Grundsatz der Bedarfsdeckung in der Existenzsicherung kollidieren. Im Falle einer Pauschalierung wachsen die Risiken einer Unterdeckung wie auch einer Überdeckung der Bedarfe. Erstere Wirkung ist aufgrund einer möglichen Verletzung des Grundrechts auf ein menschenwürdiges Existenzminimum verfassungsrechtlich, letztere aufgrund einer Loslösung der Bedarfsmessung von der limitierenden Bindung an das Bedarfsdeckungsgebot grundsicherungsrechtlich problematisch. Auch eine Verlagerung der Ermächtigung zur Pauschalierung auf die örtliche Ebene stellt keinen Königsweg für eine Verwaltungs- und Rechtsvereinfachung dar. Dies zeigt die Tatsache, dass die kommunalen Leistungsträger von der bereits jetzt eingeräumten Möglichkeit einer Pauschalierung wenig Gebrauch machen.⁸

Zu einer gesetzlichen Festlegung für die Berechnung von „Kostenobergrenzen“

Ebenso würde eine gesetzliche Regelung, die den Begriff der Angemessenheit durch Vorgaben für Methoden zur Berechnung von „Kostenobergrenzen“ auszufüllen oder zu ersetzen sucht, nicht zu einer größeren Rechtssicherheit führen.

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins folgt hier den Befunden des oben genannten BMAS-Gutachtens. Demnach findet die Existenzsicherung im Bereich Wohnen aufgrund der Heterogenität der Wohnungen konzeptionell immer durch Wohnungen zwischen Existenzminimum („Untergrenze“) und Angemessenheitsgrenze („Obergrenze“) statt. Sie findet nicht statt durch Wohnungen mit dem exakten

⁸ In der Sozialhilfe steht es im Ermessen des Trägers der Sozialhilfe, für seinen Bereich die Bedarfe für die Unterkunft durch eine monatliche Pauschale festsetzen, wenn auf dem örtlichen Wohnungsmarkt hinreichend angemessener freier Wohnraum verfügbar und in Einzelfällen die Pauschalierung nicht unzumutbar ist (§ 35 Abs. 2 SGB XII). Im Bereich des SGB II ist eine Ermächtigung durch den Landesgesetzgeber Voraussetzung (vgl. § 22a Abs. 2 SGB II).

Preis oder Standard, der exakten Fläche oder Angemessenheitsgrenze. Der gleiche Bedarf wird faktisch – und darf, soll dies rechtlich sogar auch – mit unterschiedlichen Unterkünften (Lage, Wohnungsstandard, Wohnfläche, Wohnungsgröße, Preis) gedeckt.⁹ Wenn man eine gesetzliche Pauschalierung zurückweist, dann muss man diesen „Korridor“ zwischen Ober- und Untergrenze zwingend in Überlegungen über gesetzliche Vorgaben für Verfahren zur Bemessung der Angemessenheit von Unterkunfts aufwendungen einbeziehen.

Der Begriff „Kostenobergrenze“ ist deshalb bei einer gesetzlichen Neuregelung aus Gründen der Gesetzesklarheit zu vermeiden. Möglich wäre der Begriff „Angemessenheitsgrenze“ oder „Angemessenheitsrichtwert“.

Gleichwohl teilt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins das Ansinnen der Antragsteller, bestimmte Vorgaben für anzuwendende Methoden zur Ermittlung abstrakten Angemessenheit¹⁰ von Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in eine gesetzliche Neuregelung zur Sicherung des Existenzminimums im Bereich Wohnen aufzunehmen. Zu den Ausführungen im Antrag der Fraktion der FDP hierzu wird im Folgenden Stellung genommen.

Zur Einbeziehung von Bestands- und Angebotsmieten in eine Bemessung von Angemessenheit

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins befürwortet die Forderung der Antragsteller, in eine gesetzliche Neuregelung zur Bemessung von Angemessenheit Vorgaben für die Einbeziehung unterschiedliche Daten bzw. Datenquellen über Mieten aufzunehmen. Die Antragsteller verbinden damit die Absicht, das aktuelle Marktpreisniveau am Wohnungsmarkt abzubilden und die Verhältnisse von Angebot und Nachfrage und somit die Frage der Verfügbarkeit in die Verfahren zur Ermittlung der existenzsichernden Unterkunftsbedarfe auf der Ebene der abstrakten Angemessenheit einzubeziehen. Dies wird befürwortet.

Allerdings spiegeln Bestandsmieten die tatsächlichen monatlichen Mietzahlungen in einem Gebiet wider, nicht aber das aktuelle Marktpreisniveau „am Markt“.¹¹ Eine bundesgesetzlich verfügte Einbeziehung von Bestandsmieten in die Verfahren zur Bemessung der abstrakten Angemessenheit würde sich deshalb auf der kommunalen Ebene in Abhängigkeit von örtlichen Wohnungsmarktverhältnissen unterschiedlich auswirken. Bei entspannten Wohnungsmärkten und sinkenden Mieten könnte dies eine Schutzwirkung ausüben auf Leistungsberechtigte, die ältere Mietverträge halten. Bei steigenden Mieten steigt hingegen die Wahrscheinlichkeit, dass wohnungssuchende Leistungsberechtigte die örtliche Angemessenheitsgrenze überschreiten müssen. Dies

würde die Gültigkeit der ermittelten Angemessenheit einschränken.

Auf der anderen Seite ist für Angebotsmieten keine amtliche Datengrundlage verfügbar. Es können Probleme kleiner Fallzahlen auftreten. Da es sich um einseitige Preisforderungen handelt, kann ihre Einbeziehung preissteigernd wirken.

Um solche Effekte zu begrenzen und den örtlichen Wohnungsmarkt möglichst realitätsnah abzubilden, sieht die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins deshalb in Bestandsmieten, die innerhalb eines überschaubaren Zeitraums vor Erhebungsstichtag abgeschlossen wurden („Neuvertragsmieten“), als die Datengrundlage an, die unter den gegenwärtigen Datenverfügbarkeitsbedingungen am besten geeignet ist, eine Angemessenheit auf der örtlichen Ebene zu bestimmen.¹² Da mit ihrer Einbeziehung, ähnlich wie mit dem Mietspiegel nach BGB, eine preisdämpfende Wirkung intendiert wird, wird empfohlen, diese Dauer in Orientierung an die Regelung zur ortsüblichen Vergleichsmiete nach § 558 Abs. 2 BGB festzulegen. Dies ist nach der jetzigen Rechtslage eine Dauer von vier Jahren.

Angebotsmieten können als Näherung herangezogen werden. Sie eignen sich eher, um Anhaltspunkte für die Verfügbarkeit von Wohnungen zu einem Angemessenheitswert zu gewinnen, insbesondere in der Prüfung der konkreten Angemessenheit auf der Einzelfallebene.¹³

Das Ansinnen der Antragsteller nach einer gesetzlichen Regelung, Bestandsmieten schlechthin sowie Angebotsmieten rechtlich zwingend für die Ermittlung der abstrakten Angemessenheit vorzuschreiben, wird von Geschäftsstelle des Deutschen Vereins deshalb nicht befürwortet.

Darüber hinaus rät die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins, bei der Vorbereitung einer gesetzlichen Neuregelung oder im Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob durch eine Änderung des Meldegesetzes eine neue amtliche Datengrundlage für „echte“ Neuvertragsmieten (Miethöhen bei Mietvertragsbeginn) mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich und datenschutzrechtlich zulässig ist. Nach dem Meldegesetz sind alle Bürgerinnen und Bürger verpflichtet, sich bei Einzug in eine Wohnung bei ihrer Meldebehörde anzumelden. Dabei ist eine Wohnungsgeberbestätigung des Vermieters vorzulegen. Mit dieser könnten, in anonymisierter Form Kerndaten, die für die Bemessung der abstrakten Angemessenheit erforderlich sind (Höhe der vereinbarten Miete, Wohnfläche, Zahl der Räume) übermittelt werden. Da das Melderecht seit November 2015 bundesweit einheitlich gilt, kann dies durch eine einfache Änderung des Bundesmeldegesetzes realisiert werden. Damit würde eine verlässliche und für die kommunale

⁹ BMAS-Forschungsbericht 478 (Fußn. 5), S. 27, 39 f. 254.

¹⁰ Zur abstrakten Angemessenheit siehe die Erläuterung in Fußn. 4.

¹¹ BMAS-Forschungsbericht 478 (Fußn. 5), S. 36.

¹² Sie hierzu auch die Ausführungen in den Empfehlungen des Deutschen Vereins (Fußn. 7), S. 484.

¹³ Die Prüfung der konkreten Angemessenheit beinhaltet nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts den Vergleich der tatsächlichen Unterkunfts-kosten mit dem abstrakten Angemessenheitswert auf der Ebene des Einzelfalls. Wird der abstrakte Angemessenheitswert überschritten, kann die Frage relevant werden, ob eine abstrakt angemessene Wohnung von der leistungsberechtigten Person tatsächlich angemietet werden kann.

len Träger bundesweit zugängliche amtliche Datenquelle über aktuelle Neuvertragsmieten geschaffen werden.

Zur Bildung von Vergleichsräumen

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins befürwortet die Forderung der Antragsteller, Aussagen über die Bildung von Vergleichsräumen in eine gesetzliche Regelung für methodische Vorgaben zur Bestimmung der Angemessenheit aufzunehmen.

Zurückgewiesen wird jedoch ein Ansinnen, hierfür ausschließlich ein Verfahren (z.B. Mittelbereiche der Raumordnungsbereiche der Länder) per gesetzlicher Regelung festzulegen. Die Regelung sollte vielmehr so ausgestaltet werden, dass den kommunalen Leistungsträgern die Möglichkeit eröffnet wird, wichtige Kriterien der Vergleichsraumbildung (infrastrukturelle Verflechtung, Geltungsbereich des zumutbaren Umzugs und der Kostendeckelung des nicht erforderlichen Umzugs, Mietpreisniveau) nach unterschiedlichen Gebietskulissen zu differenzieren und dabei auch über die Grenzen ihrer örtlichen Zuständigkeit hinaus mit anderen Trägern zusammenzuwirken, soweit die Anmietbarkeit angemessenen Wohnraums für die Leistungsberechtigten in einem zumutbaren Umkreis im Einzelfall stets gewährleistet ist. Dies würde Handlungsspielräume der kommunalen Träger sichern, unerwünschte Tendenzen einer sozialräumlichen Segregation oder Ghettoisierung, die durch eine schematische Anwendung der Vergleichsraumbildung verstärkt werden könnten, unter Wahrung des Anspruchs auf das soziokulturelle Existenzminimum im Bereich Wohnen entgegenzuwirken.¹⁴

2.2 Antrag der Fraktion DIE LINKE „Wohnkostenslücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten“

Die Fraktion DIE LINKE fordert in ihrem Antrag (BT-Drucks. 19/6526 vom 14. Dezember 2018) einen Gesetzentwurf mit konkret benannten Vorgaben zur Bestimmung der abstrakten Angemessenheit der Aufwendungen für Unterkunft und Heizung unter der Berücksichtigung der Verfügbarkeit von Wohnraum. Der Gesetzentwurf soll darüber hinaus Regelungen für Verfahren in Fällen umfassen, wenn Mieten die abstrakte Angemessenheit überschreiten (Prüfung der konkreten Angemessenheit im Einzelfall). Daneben werden Neuregelungen im Bereich der Existenzsicherung zum Wohnen gefordert, die keinen unmittelbaren Zusammenhang zur Frage der Angemessenheit aufweisen (beispielsweise Aufhebung von Sanktionen im SGB II, Aufhebung der Einschränkungen für unter 25-Jährige für einen Auszug aus der elterlichen Wohnung, Neuregelungen für Leistungen bei Wohnungsnotfällen).

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins befürwortet, das Ansinnen der Antragsteller, in eine gesetzliche Neuordnung konkrete Vorgaben zur Bestimmung der abstrakten Angemessenheit unter der Berücksichtigung der Verfügbarkeit von angemessenem Wohnraum aufzunehmen. Befürwortet wird auch die Forderung, rechtliche Regelungen für eine Prüfung der konkreten Angemessenheit im Einzelfall in einen Gesetzentwurf aufzunehmen.

Im Folgenden wird auf die Ausführungen der Antragsteller eingegangen, die die Bemessung der abstrakten Angemessenheit der Unterkunftsaufwendungen oder ihre Finanzierung zum Gegenstand haben und bei denen die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins eine andere fachliche Auffassung vertritt.

Zum Handlungsbedarf für eine gesetzliche Neuordnung

Die Antragsteller begründen ihren Antrag mit der Sorge, dass der Mietenanstieg der vergangenen Jahre armutsgefährdete Haushalte mit relativ niedrigem Einkommen sowie Haushalte in der Grundsicherung und Sozialhilfe in besonderem Maße belastet. Diese Sorge wird von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins geteilt. Triftige Anhaltspunkte hierfür erhalten nach Einschätzung der Geschäftsstelle die Berichterstattung der Bundesregierung sowie das bereits oben aufgeführte vom Bundesministerium für Arbeit und Soziale beauftragte Gutachten zur Ermittlung existenzsichernder Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung.¹⁵

Die genannten Unterlagen enthalten Anhaltspunkte dafür, dass die Verteuerung und Verknappung von günstigem Wohnraum im Bestand und „am Markt“ dazu führen, dass die Zahl der Haushalte in der Grundsicherung und Sozialhilfe zunimmt, die abstrakt unangemessen wohnen und/oder erfolglos eine konkret angemessene Wohnung suchen. Bei Nachfragekonkurrenz durch Haushalte mit niedrigem Einkommen außerhalb des Grundsicherungsbezugs (z.B. Studierende, Haushalte mit niedrigem Erwerbseinkommen außerhalb der Grundsicherung) wird diese Tendenz verstärkt. Dies kann einen strukturellen Auslöser für Wohnungsnotfälle bilden. Auf Seiten der Leistungsträger werden der Aufwand erhöht und die fachlichen Anforderungen komplexer, Bedarfe für Unterkunft und Heizung zu ermitteln und durch Leistungen zu decken.

Die Situation zeigt nach Einschätzung der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins einen Handlungsbedarf an, der es sozialpolitisch legitim erscheinen lässt, den Bundestag aufzufordern, mit Blick auf eine Sicherstellung der Schutzfunktion der Existenzsicherung im Bereich Wohnen gesetzgeberisch aktiv zu werden. Dies gilt in besonderem Maße, da die Weiterentwicklung von Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen kein Gegenstand des Koalitionsvertrages für diese Legislatur ist.

¹⁴ Siehe hierzu die Ausführungen im BMAS-Forschungsbericht 478 (Fußn. 5), S. 156, 163, 169, 257.

¹⁵ 5. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (BT-Drucks. 18/11980) vom 13. April 2017, S. 248 ff., Indikator G13; Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016 (BT-Drucks. 18/13120) vom 7. Juli 2017, S. 49 f., S. 140 f., Anlagen 31 und 32; BMAS-Forschungsbericht 478 (Fußn. 5), S. 107 ff.

Zur Einführung einer Bundesfinanzierung der Unterkunftskosten

Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins weist das Ansinnen der Antragsteller zurück, die Verantwortung für die Existenzsicherung im Bereich Wohnen durch Einführung einer Bundesfinanzierung mit der Folge Bundesauftragsverwaltung auf den Bund zu übertragen (s. Forderung Nr. 11).

Für die Durchführung der Existenzsicherung im Bereich Wohnen sind die kommunalen Leistungsträger verantwortlich. Nur dies ermöglicht, der Besonderheit des Gebrauchsguts „Wohnung“ bzw. „Unterkunft“ und der Vielfalt der örtlichen Bedingungen gerecht zu werden. Der Bundesgesetzgeber übt seine Einstands- und Gewährleistungsverpflichtung zur Sicherung des Existenzminimums aus, indem er den gesetzlichen verfassungskonformen Rahmen vorgibt, innerhalb dessen die kommunalen Träger ihre pflichtigen Aufgaben selbstverantwortlich wahrnehmen.

Statt durch eine Gesetzgebung Kompetenzen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnungen zu zentralisieren, spricht sich die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins dafür aus, durch Rechtssetzung die Leistungsträger besser in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen. Anstatt einer Stärkung von direkter Fremdsteuerung, sollte eine Stärkung der Fähigkeiten zur Selbststeuerung angestrebt werden. Hierzu können rechtliche Vorgaben für Methoden zur Bestimmung der Angemessenheit von Unterkunftskosten durch die kommunalen Träger beitragen.

Zur Anwendung der Produkttheorie

Die Antragsteller sprechen sich dafür aus, die Anwendung der von der Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes entwickelten Produkttheorie¹⁶ in einer

Regelung zur Bemessung der abstrakten Angemessenheit als alleinige Methode der Wahl festzulegen.

Hierzu regt die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins an, in einer gesetzlichen Neuregelung die Einbeziehung von wohnungsbezogenen Mieten als Option zur Bemessung der Angemessenheit zuzulassen.¹⁷ Zwar bietet die Produkttheorie den Vorteil, durch die Möglichkeit des Ausgleichs Wahlmöglichkeiten der Leistungsberechtigten zu erhöhen und damit Marktvorgänge realistischer abzubilden. Dafür müssen aber Wohnflächenstandards normativ vorgegeben werden. Anhaltspunkte hierzu können nur aus den Flächenrichtwerten des sozialen Wohnungsbaus der Länder gewonnen werden. Diese sind nicht geeignet, den aktuellen Wohnungsbestand zu beschreiben. Angesichts der Heterogenität des Gutes „Wohnen“ ist letztendlich der Preis der Indikator (d.h. der beobachtbare Sachverhalt), der am treffendsten die Vielzahl der Wohnwertmerkmale zu einem Wert zusammenfassen kann. Unzumutbaren Wohnflächen können als Untergrenze festgelegt werden. Der Tatbestand und Rechtsfolgen von überhöhter Miete und Mietpreisüberhöhung (§ 5 WiStG, Wirtschaftsstrafgesetz) und von Mietwucher (§ 291 StGB Strafgesetzbuch) sind in anderen Gesetzen geregelt. Auf diese sollten die Regelungen zur Existenzsicherung im Bereich Wohnen im SGB II und SGB XII verweisen.

In der Folge wird auch das Ansinnen der Antragsteller nicht befürwortet, in einer gesetzlichen Neuregelung Wohnflächen in Orientierung an den Richtlinien der sozialen Wohnraumförderung der Länder als zwingende Vorgabe zur Bemessung der abstrakten Angemessenheit festzulegen.

¹⁶ Die Produkttheorie besagt, dass im Rahmen des mehrstufigen Verfahrens zur Ermittlung der angemessenen Unterkunftsaufwendungen auf die Kostenangemessenheit im Ergebnis als Produkt von angemessenem Quadratmeterpreis (als Indikator für Wohnungsstandard) und angemessener Wohnfläche abzustellen ist (BSG, Urteil vom 7. November 2006 – B 7b AS 10/06 R). Die beiden Faktoren müssen nicht je für sich betrachtet angemessen sein (BSG, Urteil vom 19. Februar 2009 – B 4 AS 30/08 R).

¹⁷ Siehe hierzu BMAS-Forschungsbericht 478 (Fußn. 5), S. 32 f., 203 f., 216 f., 257. Ebenso die Empfehlungen des Deutschen Vereins (Fußn. 7), S. 490.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)272**

14. März 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. März 2019,
um 13:30 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen - BT-Drs. 19/7030

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Caren Lay, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten – BT-Drs. 19/6526

Deutscher Gewerkschaftsbund**Zusammenfassung**

Die Übernahme der Wohnkosten in den Grundsicherungssystemen (SGB II, SGB XII) ist ein wichtiger Aspekt für die Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Hier bestehen heute erhebliche Defizite: Bei nahezu jeder fünften Bedarfsgemeinschaft zahlen die Jobcenter nur Leistungen, die unterhalb der tatsächlichen Wohnkosten liegen¹. Die Deckungslücke summiert sich bundesweit auf rund 550 Mio. Euro jährlich.² In Orten mit angespanntem Wohnungsmarkt ist es Bezieherinnen und Beziehern von Grundsicherung oftmals faktisch unmöglich umzuziehen, da die aktuellen Angebotsmieten über den kommunalen Obergrenzen für die Angemessenheit der Wohnkosten liegen.

Der DGB spricht sich dafür aus, dass im Regelfall die tatsächlichen Kosten für Wohnung und Heizung zu erstatten sind. Nur bei sehr teuren und luxuriösen Wohnungen, bei denen eine Kostenübernahme nicht gerechtfertigt ist, sollten Maßnahmen zur Kostensenkung in Betracht kommen. Wohnen ist ein elementares Bedürfnis. Die Sicherheit, dass die eigene Wohnung nicht in Gefahr ist, ist auch eine zentrale Voraussetzung dafür, dass bei Arbeitslosigkeit eine ak-

tive Arbeitsuche und Fragen der beruflichen Neuorientierung oder Qualifizierung „von sicherem Grund aus“ angegangen werden können.

Die Fraktion Die Linke fordert in ihrem Antrag, die Leistungen für die Kosten der Unterkunft deutlich zu verbessern. So sollen unter anderem die Angemessenheitsgrenzen so berechnet werden, dass entsprechender Wohnraum auch tatsächlich verfügbar ist. Die Heizkosten sollen – soweit kein unwirtschaftliches Verhalten vorliegt – in voller Höhe übernommen werden. Bei Wohnkosten oberhalb der Angemessenheitsgrenze soll eine Einzelfallprüfung stattfinden und im Ergebnis eine Kostenunterdeckung sowie erzwungene Umzüge vermieden werden.

Die Fraktion der FDP fordert in ihrem Antrag, die Bemessung der Kosten der Unterkunft zu vereinfachen und mehr Rechtssicherheit herzustellen. Dazu sollen die Leistungen stärker pauschaliert werden. Der DGB lehnt eine Pauschalierung von Wohnkosten ab. Pauschalen sind nur sinnvoll für standardisierbare Ausgabenpositionen, die für alle Haushalte in etwa in gleicher Höhe anfallen. Das ist aber bei den Wohnkosten gerade nicht gegeben: Diese sind nicht nur durch die Haushaltsgröße geprägt sondern auch

¹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage BT-Drs. 19/3073.

² Eigene Berechnungen nach Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Wohn- und Kostensituation SGB II, November 2018

durch individuelle Lebenssituationen (z.B. erhöhter Flächenbedarf aufgrund einer Behinderung oder zur Ausübung des Umgangsrechts mit dem Kind oder der Pflege von Angehörigen), die zu unterschiedlichen Bedarfen und somit auch Kosten führen. Zudem weisen die Mieten selbst innerhalb einer Kommune eine erhebliche Bandbreite auf.

Bewertung einzelner Vorschläge aus den Anträgen

Antrag der Fraktion Die Linke

Der Antrag enthält eine Vielzahl von Änderungsvorschlägen zur Bemessung der Leistungen für die Wohnkosten. Teils handelt es sich dabei um Übertragungen der Rechtsprechung des BSG in die Gesetzgebung, teils um weitergehende Forderungen. Die Vorschläge zielen darauf ab, die heute gegebene Bedarfsunterdeckung, also die Differenz zwischen den tatsächlichen und den vom Jobcenter als angemessen anerkannten Wohnkosten zu schließen. Zudem sollen erzwungene Wohnungswechsel möglichst vermieden und die Autonomie der Leistungsberechtigten bei der Wohnungsversorgung gestärkt werden. Der DGB teilt die genannten Ziele und hält die konkret vorgeschlagenen Maßnahmen für zielführend. Würden die Vorschläge realisiert, würden die berechtigten Sorgen vieler Menschen, beim Übergang ins Hartz-IV-System ihre Wohnung nicht mehr finanzieren zu können, deutlich abgemildert.

Positiv bewertet wird insbesondere das Anliegen, die Angemessenheitsgrenzen so herzuleiten, dass im Ergebnis vor Ort auch Wohnungen bis zu dieser Grenze ausreichend verfügbar sind. Dies könnte aus Sicht des DGB so operationalisiert werden, dass der Anteil der Bedarfsgemeinschaften, die nicht ihre tatsächlichen Wohnkosten erstattet bekommen, als Indikator für zu niedrige Angemessenheitsgrenzen gewertet werden: Steigt die Quote über beispielsweise fünf Prozent, sollte eine Überprüfung und Anhebung der Angemessenheitsgrenze erfolgen.

Die vorgeschlagene Öffnungsklausel bei Konzepten, die auf die Bruttowarmmiete abstellen ist sinnvoll, um einerseits ökologische Anreize zu setzen und eine größere Wahlmöglichkeit zu schaffen, andererseits aber hohe Heizkosten, die der Einzelne nicht zu verantworten hat, abzudecken. Positiv gewertet wird ebenfalls der Ansatz, beim Überschreiten der Angemessenheitsgrenze eine sorgfältige Einzelfallprüfung vorzusehen und Kostensenkungsaufforderungen an bestimmte Bedingungen zu knüpfen.

Der DGB teilt die Auffassung, dass Sanktionen nicht zu einer Unterschreitung des Existenzminimums führen dürfen und Kürzungen der Wohnkosten ausgeschlossen werden müssen. Dies ist aus sozialpolitischen aber auch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen geboten, da auflaufende Miet- und Energieschulden zu Existenzängsten führen, die einer Integration in den Arbeitsmarkt entgegenstehen.

Die vorgeschlagene, schrittweise Finanzierung der gesamten Unterkunftskosten aus dem Bundeshaushalt bewertet der DGB ambivalent. Einerseits würden die Kommunen spürbar entlastet, insbesondere solche mit einer hohen Anzahl an Bedarfsgemeinschaften, was faktisch einer Förderung strukturschwacher Regionen gleichkommt. Zudem würde

ausgeschlossen, dass die Angemessenheitsgrenzen vor Ort aus finanziellem Interesse bzw. aus finanziellen Zwängen heraus zu niedrig bemessen werden. Andererseits besteht die Gefahr, dass das Engagement der Kommunen bei der Betreuung und Integration von Leistungsberechtigten nachlassen könnte, wenn sie weitgehend aus der finanziellen Verantwortung entlassen werden. Auch das Engagement der Kommunen für die Bereitstellung kostengünstigen Wohnraums könnte nachlassen. Konsequenz zu Ende gedacht stellt sich die Frage, ob das Konstrukt der „gemeinsamen Einrichtungen“, das auch zu Reibungsverlusten führt, überhaupt noch angemessen ist.

Antrag der Fraktion der FDP

Laut Antrag soll eine „stärkere Durchsetzung von Pauschalierungen“ erreicht werden. Dies soll die Leistungen für die Unterkunft (Bruttokaltmiete) sowie die Heizung betreffen. Wie bereits in der Zusammenfassung angedeutet, hält der DGB Pauschalen im Bereich der Wohnkosten für nicht sachgerecht. Die Wohnungskosten sind ihrem Charakter nach für Pauschalierungen nicht geeignet, da sie aufgrund unterschiedlicher Wohn- und Flächenbedarfe einerseits und der großen Spreizung der Mieten, insbesondere auch zwischen Bestands- und Neuvermietungsmieten, auch innerhalb einer Kommune in sehr unterschiedlicher Höhe anfallen. Ähnliches gilt für die Heizkosten, die maßgeblich durch den energetischen Zustand der Wohnung und der Heizungsanlage determiniert sind.

Zudem will die Fraktion der FDP mehr Rechtssicherheit herstellen, indem auf den unbestimmten Rechtsbegriff der „angemessenen Kosten“ verzichtet wird oder dieser klar definiert wird und konkretere gesetzliche Vorgaben für die Bestimmung von Pauschalbeträgen oder Kostenobergrenzen eingeführt werden.

Aus Sicht des DGB ist Rechtsunsicherheit im Bereich der Kosten der Unterkunft im Jahr 2019 kein relevantes Problem mehr. Das Bundessozialgericht (BSG) hat in einer Vielzahl von Urteilen klare Vorgaben gemacht, nach welchen Regeln vor Ort im Rahmen eines schlüssigen Konzepts die angemessenen Kosten der Unterkunft zu ermitteln sind. Die von der Fraktion der FDP zitierte hohe Anzahl der Klagen im Bereich Kosten der Unterkunft ist somit kein Ausdruck dafür, dass Rechtsfragen noch offen und strittig sind und einer juristischen Klärung bedürfen. Sie sind vielmehr Ausdruck eines Umsetzungsdefizits dergestalt, dass nicht alle Kommunen die Vorgaben des BSG ausreichend berücksichtigen. Dies entspricht auch den Erfahrungen gewerkschaftlicher Beratungsstellen vor Ort.

Aus Sicht des DGB ist der Antrag der Fraktion der FDP einseitig auf die Sichtweisen der Jobcenter und deren Interesse an Verwaltungsvereinfachungen ausgerichtet, während die sozialpolitische Funktion der Leistungen für die Unterkunft, nämlich die Sicherung des Existenzminimums auch über bedarfsdeckende Leistungen fürs Wohnen, und das Interesse der Leistungsberechtigten an einer gesicherten Wohnung, unterbelichtet sind.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)273**

14. März 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. März 2019,
um 13:30 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen - BT-Drs. 19/7030

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Caren Lay, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten – BT-Drs. 19/6526

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände**Zusammenfassung**

Mit einer Abschaffung von Sanktionen wie es DIE LINKE vorschlägt, wird die Akzeptanz des Sozialstaates in Frage gestellt, wenn für die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums und der Unterstützung bei Bildung, Qualifizierung etc. keine Voraussetzungen mehr aufgestellt werden dürften, wenn der Grundsatz von „Fördern und Fordern“, auf dem die Grundsicherung fußt, aufgegeben würde.

Es ist nicht nachvollziehbar, warum alle diejenigen, die mit ihren Steuern die Grundsicherung finanzieren, allen unter 25-Jährigen den Auszug bei ihren Eltern und den Bezug einer eigenen Wohnung finanzieren sollen.

Es ist grundsätzlich richtig zu überlegen, wie mehr Rechtssicherheit bei der Berechnung der Kosten für Unterkunft und Heizung erreicht und die Berechnung vereinfacht werden kann, wie es die FDP in ihrem Antrag adressiert. Der Antrag der FDP ist mit den Stichworten "Pauschalisierung", "Rechtsvereinfachung" und "Verwaltungsvereinfachung" richtig gesetzt.

Das Problem des in bestimmten Regionen fehlenden kostengünstigen Wohnraums kann jedoch nicht im Rahmen des SGB II gelöst werden.

Im Einzelnen: zum Antrag der Fraktion „Die Linke“**Fördern und Fordern beibehalten – Sanktionen nicht abschaffen**

Das Prinzip des Förderns und Forderns sind zwei Seiten einer Medaille des Sozialstaats, der nur funktionieren kann, wenn sich alle um ihren und den Lebensunterhalt ihrer Familie bemühen.

Die Akzeptanz des Sozialstaates wird in Frage gestellt, wenn für die Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums keine Voraussetzungen mehr aufgestellt werden dürften. Es wäre insbesondere für die Menschen mit geringem Einkommen, die über ihre Steuern die Grundsicherung für Arbeitssuchende mitfinanzieren, kaum zu vermitteln, wenn sie auch für den Lebensunterhalt der Menschen aufkommen müssten, die zwar arbeiten können, aber nicht wollen oder dazu nicht die nötigen Anstrengungen unternehmen – und wenn es nur darum geht, Termine beim Jobcenter einzuhalten. Genau das wäre aber die Folge einer sanktionslosen Gewährung von Sozialleistungen. Die Solidargemeinschaft darf erwarten und erwartet es auch, dass Hilfebedürftige alle Eigenanstrengungen unternehmen, um so weit wie möglich aus eigener Kraft den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien zu erwirtschaften. Ein System der Grundsicherung ohne Fordern kann nicht funktionieren. Dies schließt Sanktionen ein. Die Jobcenter sanktionieren im Monat durchschnittlich nur rund 3 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten – und 97 % eben gerade nicht. Der Chef

der Bundesagentur für Arbeit Detlef Scheele hat darauf vollkommen zu Recht hingewiesen und führt ebenso richtig weiter aus: „Auch in einem anderen System würde es Sanktionen geben müssen. Wenn Sie ein Gesetz machen, müssen Sie immer festlegen, was passiert, wenn man sich daran nicht hält.“¹

Sanktionierung in die Kosten der Unterkunft und Heizung muss für Einzelfälle möglich bleiben

Auch die Streichung der Möglichkeit als ultima ratio, eine Sanktionierung in Kosten der Unterkunft und Heizung vorzunehmen, wäre ein erster Schritt in Richtung eines bedingungslosen Grundeinkommens und ist daher abzulehnen. Natürlich soll keine Sanktion Obdachlosigkeit bewirken. Es gibt keine Statistik oder anderweitige Daten, die belegen, dass Sanktionen tatsächlich zu Obdachlosigkeit geführt haben. Auf gezielte Nachfrage konnte auch der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit keinen einzigen Fall benennen, in dem durch eine Sanktion Obdachlosigkeit bewirkt wurde. Das ist auch verständlich, denn kein Jobcenter hat daran Interesse, keine gesetzliche Regelung zwingt zu einer Sanktion mit solch drastischer Wirkung. Es handelt sich bei diesen Behauptungen nur um ideologisch motivierte Theoriegebilde, die in der Praxis nicht den geringsten Niederschlag finden.

Obdachlosigkeit durch Sanktionen wird auch nicht einfach durch die Jobcenter in Kauf genommen. Im Zweifel kann Miete direkt an den Vermieter gezahlt werden und beim Hilfebedürftigen für die begrenzte Zeit der Sanktionierung als Darlehen auflaufen. Bis Sanktionen in die Kosten für Unterkunft und Heizung erfolgen, müssen bereits mehrfach massive Pflichtverletzungen vorgekommen sein. Im Jahr 2017 betrug die Sanktionsquote für vollsanktionierte erwerbsfähige Leistungsberechtigte lediglich 0,17 %. Für diese wenigen Fälle der massiven Mitwirkungsverweigerer, muss es auch spürbare Sanktionsmöglichkeiten geben. Melden sich diese Menschen dann aus der Grundsicherung ab, kann das auch ein Indiz dafür sein, dass der Lebensunterhalt anderweitig bestritten wird. Die Möglichkeit der Sanktionierung ist auch gerecht gegenüber den 97 %, die sich an die Regeln halten, mitwirken und gerade nicht sanktioniert werden.

Finanzierung der eigenen Wohnung für alle unter 25-Jährigen ist ungerecht

Die komplette staatliche Finanzierung von Wohnraum für Jugendliche unter 25 Jahren durch den Steuerzahler ist gegenüber den jungen Erwachsenen ungerecht, die eine Ausbildung absolvieren oder tagtäglich arbeiten gehen und selbst noch bei ihren Eltern wohnen müssen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum es ein derartiges Recht auf die staatliche Finanzierung des Auszugs und der eigenen Wohnung geben sollte. Die Regelung dient dazu, dem Erstbezug einer Wohnung solcher Personen entgegenzuwirken, die entweder bislang wegen Unterstützung

innerhalb einer Haushaltsgemeinschaft keinen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes hatten oder als Teil einer Bedarfsgemeinschaft niedrigere Leistungen bezogen. Da, wo junge Menschen z. B. im Rahmen ihrer Ausbildung nicht bei ihren Eltern wohnen können, weil sich die Ausbildungsstelle in einer anderen Stadt oder einem anderen Bundesland befindet oder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit den Umzug erforderlich macht, gibt es hingegen zu Recht eine entsprechende Unterstützung. Insofern ist das Zusicherungserfordernis angemessen.

Viele Vorschläge sind bereits geltendes Recht oder gelebte Verwaltungspraxis

Schon jetzt werden bei Kostensenkungsmaßnahmen oder Umzugsaufrorderungen immer die konkreten Umstände des Einzelfalls berücksichtigt. Eine Absenkung unangemessener Aufwendungen muss nicht gefordert werden, wenn diese unter Berücksichtigung der bei einem Wohnungswechsel zu erbringenden Leistungen unwirtschaftlich wäre. Grundsätzlich berücksichtigen auch jetzt schon die allermeisten Kommunen besondere Lebenssituationen, insbesondere ob und inwieweit Familien mit kleineren Kindern ein Umzug vor dem Hintergrund eines möglicherweise notwendigen Schulwechsels zuzumuten ist. Auch werden in der Praxis die Kosten für die Mieterberatung und die Mietkautionen in der Regel übernommen.

Im Einzelnen zum Antrag der Fraktion „FDP“

Rechtssicherheit für alle Beteiligten schaffen – Rechtsvereinfachungen erreichen

Bedarfe für Unterkunft und Heizung werden nach aktueller Rechtslage in der Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt, soweit diese angemessen sind. Die Angemessenheit wird nach den regionalen Gegebenheiten unterschiedlich bestimmt. Vielfach werden die von den Kommunen angewandte Konzepte für die Berechnung als nicht schlüssig von den Sozialgerichten verworfen. Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung sind häufig Gegenstand von Widerspruchs- und Klageverfahren. Allein 2018 gingen 80.000 Widersprüche und 14.000 Klagen zu dem Sachgebiet Kosten für Unterkunft und Heizung ein.

Das Thema „Angemessenheit“ anzugehen ist daher grundsätzlich richtig – im Sinne der betroffenen Menschen und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern. Stärker zu (regionalen) Pauschalierungen zu kommen wie es die FDP vorschlägt, ist hier ein richtiger Ansatz. Dies müsste insoweit nicht nur bei den Kosten der Unterkunft, sondern auch für die Kosten der Heizung erreicht werden. Komplizierte Berechnungen der Kosten der Warmwasseraufbereitung mit Strom sind absurd und müssen ein Ende haben. Die Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) zum Thema Kosten der Unterkunft und Heizung sollte jetzt zeitnah konkrete Ergebnisse vorlegen.

¹ Der Spiegel, 18. November 2018 <http://www.spiegel.de/wirtschaft/hartz-iv-debatte-man-sollte-aufhoeren-das-system-schlecht-zu-reden-a-1238950.html>.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)274**

14. März 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. März 2019,
um 13:30 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen - BT-Drs. 19/7030

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Caren Lay, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten – BT-Drs. 19/6526

Dr. Stefan Schifferdecker, Berlin

Zusammenfassung

Voraussetzungen für eine Verminderung des Streits um die Angemessenheit von Unterkunftskosten sind m.E. verlässliche Datengrundlagen und die Entscheidung der Kommune, mehr zu geben, als nur das minimal Mögliche (dazu 1.). Die Möglichkeit der Kommunen, Satzungen zu Unterkunftskosten zu erlassen, dürfte nur rechtssicher genutzt werden, wenn den Kommunen ein größerer Gestaltungsspielraum zugestanden wird (dazu 2). Pauschalen führen nur zur einer Entlastung der Verwaltung und Gerichte, wenn sie bedarfsdeckend sind, weitgehend ohne Öffnungsklauseln auskommen und nicht mit ergänzenden Amtsermittlungspflichten verbunden sind (dazu 3.). Eine Neuregelung sollte auch sämtliche Nebenbedarfe ermitteln und – ggf. pauschalierend – regeln (dazu 4.). Aktuellen Handlungsbedarf sehe ich bei der Regelung zur Anrechnung von Nebenkosten (dazu 5.)

1. Positive Erfahrungen im Land Berlin

Bei dem Sozialgericht Berlin sind die Rechtsstreitigkeiten wegen Kosten der Unterkunft und Heizung in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen.

Das liegt nach meiner Auffassung im Wesentlichen an einer ausgewogenen Verwaltungsvorschrift, welche die Angemessenheit der Unterkunftsbedarfe nachvollziehbar festlegt, Lösungen für besondere Bedarfssituationen bereithält und den Leistungsberechtigten leicht höhere Leistungen zubilligt, als im All-

gemeinen vor Gericht erstritten werden könnten. Dafür nimmt die Verwaltungsvorschrift Abweichungen von der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts in Kauf (vgl. NZS 2018, S. 593). Sie gewährte den Leistungsberechtigten früher Vorteile durch eine begünstigende Bruttowarmmieten-Regelung, aktuell zB durch größere Wohnflächen für Alleinerziehende in 2-Personen-Haushalten sowie für Familien ab 5 Personen und durch die Einbeziehung der Mittelwerte der mittleren Wohnlage.

Ursache für den Rückgang der Verfahren ist m.E. auch der Umstand, dass die weit überwiegende Zahl der Richterinnen und Richter des SG Berlin bereits seit 2009 ein auf Basis der BSG-Rechtsprechung entwickeltes Konzept zur Bestimmung der Angemessenheitswerte anwendet und damit für die Beteiligten Sicherheit in der Prozessprognose gewährleistet.

Man muss jedoch einräumen, dass die mittlerweile nahezu übereinstimmenden Konzepte von Verwaltung und Richterschaft auf dem – gegenüber anderen Kommunen deutlichen – Vorteil beruhen, dass Berlin über einen qualifizierten Mietspiegel verfügt und die Stadt als einheitlicher Vergleichsraum definiert werden kann.

Daraus folgt für mich: Voraussetzungen für eine Verminderung des Streits um die Angemessenheit von Unterkunftskosten sind verlässliche Datengrundlagen und die Entscheidung der Kommune, mehr zu geben, als nur das minimal Mögliche.

2. Satzungsrecht durch Gestaltungsspielräume stärken

Mit den Regelungen in §§ 22a bis 22c SGB II hat der Gesetzgeber den Kreisen und kreisfreien Städten bereits die Möglichkeit eröffnet, durch Satzungsregelung die Höhe der angemessenen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung zu bestimmen. Aufgrund der Komplexität der Regelungen und aufgrund unzureichender Datengrundlagen haben die Kommunen kaum von der Möglichkeit Gebrauch gemacht. Im Übrigen haben die hohen Anforderungen der Rechtsprechung die Kommunen demotiviert.

Meines Erachtens kann es den Kommunen im Spannungsfeld zwischen der Existenzsicherungspflicht einerseits und fiskalischen Interessen andererseits nur gelingen, rechtsichere Satzungen zu erlassen, wenn der Gesetzgeber ihnen in §§ 22a bis 22c SGB II noch weitere Gestaltungsspielräume bei der Auswahl geeigneter Daten, Berechnungsmodi und der Bewertung der Berechnungsparameter gewährt. Dann würde sich die Rechtskontrolle der Gerichte mehr auf die Einhaltung des Rechtsrahmens und die Nichtunterschreitung des Existenzminimums nach unten beschränken (anders noch LSG Bln-Bbg, Urteil v. 25.4.2013 – L 36 AS 1414/12 NK: Heizkostenspiegel als Berechnungskriterium ungeeignet, Angemessenheitswerte für zu hoch befunden; Reaktion des Gesetzgebers: § 22 Abs. 10 SGB II).

3. Pauschalierungen ernst nehmen

Eine Entlastung der Verwaltung und der Sozialgerichte könnte erreicht werden, indem vorhandene oder neue – grundsätzlich bedarfsdeckende – Pauschalierungen nur in begrenztem Maß mit Öffnungsklauseln versehen werden. Der Effekt einer Pauschalierung „verpufft“, wenn die Behauptung eines abweichenden Bedarfs genügt, Amtsermittlungspflichten auszulösen. Sofern – was nicht zu bestreiten ist – Öffnungsklauseln zur Existenzsicherung des Einzelfalls erforderlich sind, sollte die Darlegungs- und Beweislast bei den Leistungsberechtigten liegen. Beratungs- und Hinweispflichten schützen insoweit die Leistungsberechtigten.

Als Beispiel verweise ich auf § 21 Abs. 7 SGB II. Obwohl der Gesetzgeber dort den Mehrbedarf wegen dezentraler Warmwasserversorgung pauschaliert, hat er – wohl aus Sorge einer möglichen Bedarfsunterdeckung im Centbereich – eine Öffnungsklausel vorgesehen („soweit nicht im Einzelfall ein abweichender Bedarf besteht“). Das führt zu Streitigkeiten, bei welchen der abweichende Bedarf nahezu nicht aufzuklären ist (BSG, Urteil v. 7.12.2017 – B 14 AS 6/17 R:

Die Anerkennung eines abweichenden Warmwasser-mehrbedarfs setzt nicht den Nachweis des Energieverbrauchs durch den Leistungsberechtigten voraus). § 21 Abs. 7 S. 2 Halbsatz 2 SGB II sollte daher – wie in § 24 Abs. 1 S. 1, § 29 Abs. 4 oder § 41a Abs. 3 S. 3 SGB II – von einem Nachweis des Leistungsberechtigten abhängig gemacht werden. Das gilt gleichermaßen für neu geschaffene Pauschalen.

4. Bedarfe umfassend regeln – Lücken schließen

Seit Einführung des SGB II wird vor den Sozialgerichten um die Berücksichtigung individueller Bedarfe im Einzelfall gestritten. Dabei wird der verständliche Kampf um höhere Leistungen oftmals im Centbereich geführt. Während erst um die sog. Warmwasserpauschale, später um den Bedarf für dezentrale Warmwasserversorgung gestritten wurde, gibt es nun Streitigkeiten um die Stromkosten der Zündenergie für die Gasheizung (SG Berlin, Beschl. v. 12.6.2018 – S 179 AS 12363/17).

Der pauschalierende Ansatz des SGB II aus dem Jahr 2005 ist m.E. an der Einzelfallorientierung der Rechtsprechung gescheitert. Eine Neuregelung der Rechtsgrundlagen für Unterkunft und Heizung sollte umfassend und – soweit möglich – pauschalierend alle Nebenbedarfe regeln.

5. Regelungen zu Nebenkosten einfacher gestalten

Die vermeintlich der Verwaltungsvereinfachung dienende Vorschrift des § 22 Abs. 3 SGB II zur Anrechnung von Nebenkostenguthaben bereitet in der Praxis erhebliche Probleme.

Zum einen ist für die Leistungsberechtigten kaum verständlich, warum Guthaben nicht im Zuflussmonat, sondern im Folgemonat angerechnet werden. Zum anderen gelingt es den Leistungsträgern nicht, die Leistungsbescheide schon zum Folgemonat zu ändern. Schließlich bietet die alternative Nennung von Rückzahlungen und Guthaben zu viele tatsächliche Anknüpfungspunkte, um den maßgeblichen Zeitpunkt rechtssicher bestimmen zu können (Guthaben im Mieterkonto, Information des Mieters, Wahl des Mieters zwischen Auszahlung und Verrechnung, Zeitpunkt der Verrechnungsabrede?). Ferner ist der Zeitpunkt des Zugangs der Nebenkostenabrechnung häufig nicht ermittelbar.

Die Regelung sollte lediglich die Anrechnung von Nebenkostenguthaben im Monat der Rückzahlung vorsehen und – soweit keine Rückzahlung erfolgt – in dem Monat, in welchem der Leistungsberechtigte durch Gutschrift im Mieterkonto einen Vermögensvorteil erlangt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)275**

14. März 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. März 2019,
um 13:30 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen - BT-Drs. 19/7030

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Caren Lay, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten – BT-Drs. 19/6526

Institut für Wohnen und Umwelt

Die beiden vorliegenden Anträge zielen im Kern auf konkretisierende Regelungen für die Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft (KdU) sowie auf konkrete Fragen der Einzelfallanerkennung ab. Vor dem Hintergrund der bundesweit großen Heterogenität bei der Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen, die nicht allein auf die Heterogenität der Wohnungsmärkte zurückgeführt werden kann, erscheint den Autoren eine Konkretisierung der Anforderungen grundsätzlich begrüßenswert. Die konkreten Vorgaben, die in den Anträgen skizziert werden, sind jedoch gesondert zu bewerten. Auf die inhaltlichen Punkte der beiden Anträge wird im Folgenden separat eingegangen. Zunächst aber sollen allgemeine Anforderungen im KdU-Kontext kurz skizziert werden, die für die weitere Argumentation grundlegend sind.

1 Allgemeine Anforderungen im KdU-Kontext

Die Anerkennung von Unterkunftskosten wie auch die zugrundeliegende Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen erfolgt lokal durch die Grundsicherungs- und Sozialhilfeträger. Dieses System soll regional variierende Wohnungsmarkt- und Versorgungskontexte berücksichtigen und so die Bedarfsdeckung im Rahmen des verfassungsrechtlichen Existenzsicherungsrechts sicherstellen. Aufgrund der Heterogenität regionaler Wohnungsmärkte hat der Gesetzgeber bisher nur wenige Vorgaben zur Bestimmung der angemessenen Kosten gemacht.

Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) unterscheidet die Bestimmung von abstrakten Angemessenheitsgrenzen und die Prüfung der Angemessenheit im Einzelfall. Die abstrakte Angemessenheitsgrenze dient letztlich der Vereinheitlichung, der Verwaltungsvereinfachung und der Sicherstellung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Bei der Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen ist die BSG-Rechtsprechung zu den Anforderungen eines schlüssigen Konzepts zu berücksichtigen:

„Schlüssig ist das Konzept, wenn es mindestens die folgenden Voraussetzungen erfüllt:

- Die Datenerhebung darf ausschließlich in dem genau eingegrenzten und muss über den gesamten Vergleichsraum erfolgen (keine Ghettabildung),
- es bedarf einer nachvollziehbaren Definition des Gegenstandes der Beobachtung, z. B. welche Art von Wohnungen
- Differenzierung nach Standard der Wohnungen, Brutto- und Nettomiete (Vergleichbarkeit), Differenzierung nach Wohnungsgröße,
- Angaben über den Beobachtungszeitraum,
- Festlegung der Art und Weise der Datenerhebung (Erkenntnisquellen, z. B. Mietspiegel),
- Repräsentativität des Umfangs der eingezogenen Daten,

- Validität der Datenerhebung,
- Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze der Datenauswertung und
- Angaben über die gezogenen Schlüsse (z. B. Spannoberwert oder Kappungsgrenze).“ (BSG 4 AS 18 / 09 R, Absatz 19).

Hierdurch werden insbesondere wissenschaftliche Grundsätze angesprochen, die zugleich die Nachvollziehbarkeit der berechneten Ergebnisse sicherstellen sollen. Das Ziel der Bestimmung einer abstrakten Referenzmiete ist es, dass sie in der Mehrzahl der Einzelfälle als Kostengrenze zur Anwendung kommen kann und nur bei Vorliegen besonderer Gründe des Einzelfalls von der abstrakten Referenzmiete abgewichen wird. Es ist zu betonen, dass durch die Bestimmung der abstrakten Angemessenheitsgrenze die Einzelfallprüfung nicht obsolet wird. Dies ist in besonderer Weise für Bedarfsfälle relevant, die durch Sonderbedarfe (etwa behindertengerechtes Wohnen) geprägt sind oder als Härtefälle (beispielsweise Bedarfsgemeinschaften mit Kindern im schulpflichtigen Alter sowie mit Kindern in Betreuungseinrichtungen) zu betrachten sind. In diesen Fällen können die anerkannten Kosten begründet die Referenzmiete überschreiten.

Die aktuelle Praxis der Anerkennung von KdU ist durch zum Teil große Preisspannen gekennzeichnet, wonach einzelne Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften mit gleicher Haushaltsgröße am gleichen Standort anerkannte Unterkunfts-kosten in abweichender Höhe haben. Die Angemessenheitsgrenzen fungieren als Kostengrenzen, innerhalb derer die Anmietung von Wohnraum in ausreichender Häufigkeit möglich sein soll. Für Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften, die in bedarfsgerechten Unterkünften wohnen und preislich unterhalb der Angemessenheitsgrenzen liegen, ist sozialrechtlich keine Ausschöpfung bis zur Angemessenheitsgrenze gestattet (Kostendeckelung nach § 22 Abs. 1 Satz 2). Damit reagiert der Gesetzgeber darauf, dass für bestimmte Fälle die Anmietung zu aktuellen Marktpreisen erforderlich ist. In ausgeglichenen und insbesondere angespannten Wohnungsmärkten werden diese Neuvertragsmieten über denjenigen älterer Bestandsmietverhältnisse liegen.

Für die Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen können verschiedene Ermittlungsansätze gewählt werden (vgl. v. Malottki et al. 2017: 200). Einem häufigkeitsorientierten Ansatz folgend sind diejenigen empirisch ermittelte Unterkunfts-kosten angemessen, durch die alle Wohnungen anmietbar sind, die zur mengenmäßigen Bedarfsdeckung der Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften und ihrer Konkurrenten auf dem Mietwohnungsmarkt nötig sind. Dieser Ansatz ist nach Ansicht der Autoren sachgerecht, um den Bedarfsdeckungsgrundsatz zu erfüllen, und erfordert für die Analyse des Wohnungsangebots Neuvertrags- bzw. Angebotsmieten. Andere Ansätze, die etwa über einen spezifischen Wohnungsstandard die Angemessenheit abgrenzen, stellen hingegen nicht sicher, dass für die ermittelten Richtwerte genügend Wohnraum anmietbar ist (vgl. hierzu ausführlich v. Malottki et al. 2017).

2 Antrag „Rechtssicherheit für die Kommunen und Job-center – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen“ (Fraktion FDP)

Der vorliegende Antrag verfolgt das Ziel, durch rechtliche Konkretisierungen die Rechtssicherheit für Grundsicherungs- und Sozialhilfeträger zu steigern und durch eine Vereinfachung der Anerkennung von KdU Verwaltungskosten zu reduzieren.

Als zentrales Element soll hierfür der Ansatz der Pauschalierung gestärkt werden, indem eine einfachere Einführung und Handhabung der Pauschalierung seitens der Länder und Kommunen ermöglicht werden soll. Wie der Antrag selbst hervorhebt, ist nach § 22a SGB II bereits nach aktueller Rechtslage die Pauschalierung möglich. Diese Umsetzungsoption sei jedoch komplex und würde die Bundesländer und Kommunen bei der Einführung von Pauschalen hindern. Ausschlaggebender Grund für die geringe Relevanz von Pauschalen in der KdU-Praxis dürfte nach Einschätzung der Autoren jedoch viel eher die starken Kostensteigerungen sein, die bei der Einführung einer Pauschale zu erwarten sind.

Da auch eine pauschalierte Leistung für die KdU sicherstellen muss, dass sie bedarfsdeckend ist und Wohnraum anmietbar ist, muss die Leistung so hoch angesetzt werden, dass zu Neuvertragsmietniveau Unterkünfte in ausreichender Häufigkeit anmietbar sind. Letztlich kann die Pauschale daher nicht niedriger angesetzt werden als die derzeitigen Angemessenheitsgrenzen für die Anerkennung tatsächlicher Kosten. Eine belastbare und entsprechend aufwendige Bestimmung der Pauschale ist dabei unumgänglich. Zugleich würden im Fall der Pauschalierung aber alle anderen Grundsicherungsempfänger mit deutlich geringeren Unterkunfts-kosten die höhere Pauschale erhalten, so dass je nach örtlicher Preisspanne für den Grundsicherungsträger deutlich höherer Gesamtkosten entstehen würden. Die hierdurch entstehenden Mehrkosten sind erwartungsgemäß um ein Vielfaches höher als die eingesparten Verwaltungskosten (vgl. hierzu auch ausführlich v. Malottki et al. 2017: 198-199).

Darüber hinaus ist selbst im Falle einer Pauschalierung in Höhe der derzeitigen Angemessenheitsgrenzen mit einer steigenden Zahl von Grundsicherungsempfängern zu rechnen. Die zusätzlichen Grundsicherungsempfänger rekrutieren sich dabei aus Haushalten mit Unterkunfts-kosten unterhalb der Pauschale und gehören einer von zwei Gruppen an. Die erste Gruppe bilden Bedarfs- bzw. Einstandsgemeinschaften, die bereits bei der derzeitigen Regelung Grundsicherungsansprüche haben, diese aufgrund ihrer geringen Höhe bisher allerdings nicht realisierten, ihre durch die Pauschalisierung gestiegenen Ansprüche nunmehr aber geltend machen. Die zweite Gruppe setzt sich aus Niedrigeinkommensbeziehern zusammen, die bisher keine Grundsicherungsansprüche hatten, aufgrund ihres höher angesetzten Bedarfs nun aber anspruchsberechtigt werden. Die zusätzlichen Grundsicherungsempfänger verursachen dabei nicht nur zusätzliche Transferausgaben, sondern binden auch Verwaltungskapazitäten, so dass noch nicht einmal gesichert ist, ob durch die Pauschalisierung im Saldo wirklich eine Einsparung von Verwaltungskosten erreicht werden kann. Als Vorteil einer Pauschalierung kann wiederum gelten,

dass Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften Anreize erhalten, sich mietrechtlich gegen überhöhte Mietpreisforderungen zu wehren.

Unabhängig von der Pauschalierung erscheint es ratsam, gesetzliche Konkretisierungen für die Bemessung der KdU vorzunehmen, um jenseits der BSG-Rechtsprechung klare Anforderungen und Standards zu formulieren. Gleichwohl wird von den Autoren eine inhaltliche Ausformulierung von „Angemessenheit“ etwa in Form einer Beschreibung von konkreten Wohnungsmerkmalen aufgrund der großen Heterogenität lokaler Wohnungsbestände und der Versorgungssituation der lokalen Wohnungsmärkte für ungeeignet erachtet. Vielmehr sollte angestrebt werden, über die Konkretisierung der bei der Bemessung heranzuziehenden Datenquellen und Berechnungsverfahren eine größere Rechtssicherheit herzustellen.

Da für die Bedarfsdeckung die Anmietbarkeit von Wohnraum entscheidend ist, sind häufigkeitsorientierte Bemessungsansätze nach Ansicht der Autoren sachgerecht und als Datenquelle Neuvertrags- bzw. Angebotsmieten unerlässlich. Das Niveau der Bestandsmieten, die ältere Mietverträge beinhaltet, liegt in ausgeglichenen und angespannten Wohnungsmärkten unter dem Niveau von Neuvertrags- bzw. Angebotsmieten und ist daher für die Bedarfsdeckung ungeeignet. Allenfalls für die nachfrageseitige Bestimmung der neu zu versorgenden Bedarfs- und Einstandsgemeinschaft ist eine Auswertung der Bestandsmieten dieser Gruppe sachgerecht.

Hinsichtlich der Bildung der Vergleichsräume mag es für die Vermeidung rechtlicher Auseinandersetzungen ratsam sein, die Mittelbereiche der Regionalplanung als maximale Raumgröße festzuschreiben. Durch diesen Vergleichsraummaßstab ist in der Regel eine hinreichende Versorgung und Erreichbarkeit von öffentlichen Einrichtungen sichergestellt. Dem Grundsicherungsträger mag es wiederum rechtlich eröffnet werden, zum Zweck der Segregations- und Umzugsvermeidung auch kleinräumigere Vergleichsräume zu bilden, wenn zugleich der Grundsatz im Sinne der Freizügigkeit erhalten bleibt, dass für Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften bei einem Umzug in einen anderen Vergleichsraum die dortigen (möglicherweise höheren) Angemessenheitsgrenzen gelten.

3 Antrag „Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten“ (Fraktion Die Linke)

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE fokussiert auf die sogenannte Wohnkostenlücke zwischen anerkannten und tatsächlichen Unterkunftskosten und zielt auf die Schließung dieser Lücke. Bei den relevanten Fällen werden nach Erteilung einer Kostensenkungsaufforderung durch den Grundsicherungsbzw. Sozialhilfeträger höhere Kosten in der Regel bis zu sechs Monate übernommen und danach auf das Niveau der Angemessenheitsgrenze abgesenkt. Auf eine Absenkung der unangemessen hohen Kosten kann der Grundsicherungsträger § 22 Abs. 1 S. 4 SGB II zufolge allerdings verzichten, wenn diese unter Berücksichtigung der bei einem Wohnungswechsel zu erbringenden Leistungen unwirtschaftlich wäre.

Es ist nicht auszuschließen, dass einzelne Grundsicherungs- und Sozialhilfeträger die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen in unsachgerechter Weise vornehmen, wodurch gegebenenfalls eine Bedarfsunterdeckung einzelner Haushalte hervorgehen kann. Daher ist die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen auch regelmäßig Gegenstand der sozialgerichtlichen Kontrolle. Da der Gesetzgeber jedoch keine Kostensenkungsmaßnahme etwa in Form eines Umzugs erzwingt, kann es trotz sachgerechter Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen zu Fällen mit nichtanerkannten Mehrkosten kommen. Folglich ist die sogenannte Wohnkostenlücke nicht eindeutig als Mangel der Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen zu interpretieren, sondern kann auch durch einen sozialrechtlich unangemessen hohen Wohnkonsum bedingt sein.

Der Antrag skizziert einzelne Vorgaben, die zum einen auf die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen und zum anderen auf die konkrete Anerkennungsregeln sowie weitere flankierende Maßnahmen abzielen. Einige dieser Vorgaben werden im Folgenden kurz kommentiert.

1a) Gesamtangemessenheitsgrenze: Die Festlegung von Gesamtangemessenheitsgrenzen hat grundsätzlich den Vorteil, dass bei energetisch sanierten Wohnungsbeständen die Interaktion von höheren Kaltmieten bei gleichzeitig niedrigeren Heizkosten berücksichtigt werden kann und solche Wohnungsbestände zusätzlich anmietbar werden. Darüber hinaus würden Leistungsbezieher, die unangemessene Heizkosten durch eine mindestens so hohe Unterbietung der Angemessenheitsgrenze bei den Unterkunftskosten kompensieren können (insbesondere Bewohner von unsanierten Altbauten sowie selbstnutzende Eigentümer mit großen Wohnungen und infolgedessen hohen Heizkosten), von einer Gesamtangemessenheitsgrenze profitieren (vgl. Cischinsky et al. 2017). Die derzeitige Rechtslage ermöglicht bereits nach § 22 Abs. 10 SGB II sowie § 22b Abs. 1 SGB II die Festlegung einer Gesamtangemessenheitsgrenze, die nach Einschätzung der Autoren bisher jedoch kaum zum Einsatz gekommen ist. Maßgeblich dürften hierbei die Schwierigkeiten bei der rechtssicheren Festlegung von abstrakt angemessenen Heizkosten sein. Aufgrund vielfältiger Einflussfaktoren für den Heizenergieverbrauch in einer Wohnung (Energiebedarf des Gebäudes, Lage der Wohnung im Gebäude, mittlere Raumtemperatur der Nachbarn, Nutzerverhalten etc.) wird ein abstrakter Referenzwert angemessener Heizkosten zwangsläufig nur vereinfacht möglich sein, d.h. ohne eine Vielzahl an Differenzierungen auskommen müssen. Die Berücksichtigung aller relevanten Faktoren wäre im Rahmen der Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen empirisch kaum erhebbar und in der Anwendungspraxis nur begrenzt umsetzbar. Diese Problematik einer abstrakten und zugleich einzelfallgerechten Ermittlung liegt auch der Forderung einer belastbaren und einzelfallgerechten Ermittlung im vorliegenden Antrag unauflöslich zugrunde. Zugleich wäre die Festlegung einer sehr hohen Heizkostenkomponente – etwa in Anlehnung an die vom BSG benannte Nichtprüfgrenze anhand des bundesweiten Heizkostenspiegels – in vielen Fällen bedarfsüberdeckend (und übrigens auch aus klimapolitischer Perspektive problematisch). Insgesamt ist bei einer Gesamtangemessenheitsgrenze, zu deren

Bildung die herkömmliche bruttokalte Angemessenheitsgrenze und die Heizkostenkomponente aus dem bundesweiten Heizkostenspiegel addiert werden, zu erwarten, dass durch die geschilderten Ausgleichsmöglichkeiten die Zahl derjenigen Leistungsbezieher deutlich sinkt, die vom Grundsicherungsträger bisher aufgefordert werden, ihre Unterkunfts- bzw. Heizkosten zu senken. Gleichzeitig steigen – bei unveränderten Teilwerten für Unterkunft und Heizung – die Kosten für den Grundsicherungsträger, da diesen Leistungsbeziehern die vormals unangemessenen Kosten erstattet werden müssen.

Den Autoren scheint anstelle des Rückgriffs auf die obige Heizkostenkomponente aus dem bundesweiten Heizkostenspiegel hingegen die Verwendung eines mittleren Heizkostenwertes, der anhand des SGB II und XII-Bestandes bestimmt werden kann, eher sachgerecht, um einen abstrakten Referenzwert zu bestimmen. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung hat das BSG in seiner jüngeren Rechtsprechung (vgl. BSGE B 14 AS 60/12 R Rn. 27) entsprechende Hinweise gegeben (vgl. v. Malottki et al. 2017: 234 ff.).

1b) Mietbegriff: Entsprechend der obigen Ausführungen erscheint die Berücksichtigung von Neuvertrags- bzw. von Angebotsmieten sachgerecht und im Sinne der Bedarfsdeckung geboten.

1c) Wohnstandard/Lage: Aufgrund der großen Heterogenität regionaler Wohnungsbestände ist von der inhaltlichen Beschreibung von Wohnungsmerkmalen Abstand zu nehmen und stattdessen eine ausreichende Verfügbarkeit sicherzustellen. Dabei sind konkurrierende Nachfrager zu berücksichtigen und die Abgrenzung eines Nischensegments, das nur durch Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften angemietet wird, dringend zu vermeiden. Bei Verwendung eines häufigkeitsorientierten Ansatzes zur Bestimmung der abstrakten Angemessenheitsgrenze besteht daher keine Notwendigkeit einer ohnehin nur normativ möglichen Differenzierung zwischen einfachem und mittlerem Standard.

1d) Vergleichsraumbildung: Vergleiche hierzu die obigen Ausführungen.

1e) Sonderbedarfe: Entsprechend der obigen Ausführungen ist die Berücksichtigung von Sonderbedarfen eine zentrale Aufgabe der Einzelfallprüfung. Eine rechtliche Klarstellung, was als Sonderbedarf oder Härtefall zu betrachten ist, mag geboten sein.

1f) Substandard: Wie im Antrag selbst hervorgehoben, handelt es sich hierbei um Vorgaben der BSG-Rechtsprechung, deren Überführung in die Sozialgesetzbücher eine nachvollziehende Klarstellung darstellen würde.

1g) Fortschreibung: Hinsichtlich der Fortschreibung wird in der KdU-Praxis zumeist in Analogie zum Mietrecht alle vier Jahre eine Neuerhebung durchgeführt und alle zwei Jahre eine Fortschreibung per Index vorgenommen. Die Satzungslösung nach § 22a SGB II sieht eine Überprüfung und Neubestimmung der Werte für die Unterkunfts-kosten alle zwei Jahre und für die Heizkosten jährlich vor. Der Antrag sieht eine Anpassung in Orten mit stark steigenden Mieten alle zwei Jahre, bei allen übrigen Orten alle vier Jahre vor. Eine stärkere Koppelung der Ermittlungsanfordernisse an die Marktentwicklung erscheint zwar

sachgerecht, jedoch ist eine definitorische Klärung erforderlich, bei welchen Mietenanstiegen eine frühere Anpassung erforderlich ist und auf welcher Basis dieser Mietenanstieg festzustellen ist.

1h) Begrifflichkeiten: Die Vermeidung von Begrifflichkeiten, die eine absolute Begrenzung suggerieren, mag geeignet sein, um die Existenz von Sonderbedarfen zu verdeutlichen. Zugleich ist sicherzustellen, dass vor dem Hintergrund der oben skizzierten Preisspanne bei der Anerkennung von KdU die abstrakte Referenzmiete nicht als auszuschöpfender Kostenrahmen betrachtet wird. Die Referenzmiete stellt vielmehr einen Wert für die Versorgung von Haushalten bei neu erforderlichen Anmietungen dar.

1i) Beschlussfassung durch die Räte der kreisfreien Städte und Kreistage: Die Bestimmung von KdU ist dadurch geprägt, dass jenseits des Ziels der Bedarfsdeckung weitere sozialpolitische, wohnungswirtschaftliche, klimapolitische und fiskalische Zielsetzungen herangetragen werden, was nach Beobachtung der Autoren durch die Einbeziehung der Räte zusätzlich verstärkt wird. Es ist verfassungsrechtlich klar angezeigt, dass durch die Berücksichtigung weiterer Ziele keine Bedarfsunterdeckung durch eine abgesenkte Angemessenheitsgrenze entstehen darf. Es obliegt dem Gesetzgeber, ob er bei der zum Teil (Grundsicherung für Arbeitsuchende) oder vollständig (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) durch den Bund finanzierten KdU-Leistung die Ausgestaltung der Leistungshöhe den örtlichen Entscheidungsträgern übertragen möchte.

2) Heizkosten: Zu der Problematik der Bemessung von angemessenen Heizkosten vgl. die obigen Ausführungen zu 1a).

4) Unter 25 Jährige: Mit der Ermöglichung der Gründung eines eigenen Haushalts ist mit neuen Bedarfsfällen zu rechnen. Daher hat der Gesetzgeber 2006 diese Gruppe bei der Anerkennung von KdU im Regelfall ausgeschlossen. Bei der Einbeziehung dieser Gruppe ist zu bedenken, dass die elterlichen Haushalte nach dem Auszug des unter 25 jährigen Kindes in vielen Fällen unangemessen hohe Unterkunfts-kosten aufgrund des nun geringeren Bedarfs aufweisen werden.

5 Kostensenkungsaufforderung

a) Ausweitung auf 1 Jahr: Aus wohnungsmarktlischer Perspektive erscheint ein Zeitraum von sechs Monaten im Regelfall ausreichend für die Wohnungssuche, wobei es der Einzelfallprüfung obliegen muss, ob eine weitere Anerkennung höher Unterkunfts-kosten erforderlich ist. Aus sozialpolitischer Perspektive mag es insbesondere für diejenigen Fälle, von denen zu erwarten ist, dass sie nach wenigen Monaten nicht mehr auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, geboten sein, eine Ausweitung des Zeitraums vorzunehmen.

b) Einzelfallprüfung: Zwar gilt im Sozialrecht das Prinzip der Einzelfallprüfung. Dennoch wird die Anerkennung bei Bedarfsgemeinschaften nach SGB II allgemein als Massenverfahren verstanden, während das SGB XII in besonderer Weise durch die Einzelfallprüfung nach § 9 SGB XII gekennzeichnet ist. Aufgrund der Funktion der Existenzsicherung mag eine stärkere Regulierung der Verfahrensabläufe geboten sein.

c) Wirtschaftlichkeitsprüfung: Eine rechtliche Klarstellung, auf welcher Basis eine Wirtschaftlichkeitsprüfung zu erfolgen hat und welche Rechtsansprüche daran geknüpft sind, erscheint sachdienlich. Die Berücksichtigung von Umzugskosten bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung ist aus Sicht der Autoren sachgerecht.

d) Nachweis Wohnungssuche: Für den Nachweis der konkreten Verfügbarkeit im Einzelfall – die Bestimmung der Angemessenheitsgrenzen sollte eine ausreichende Häufigkeit auf abstrakter Ebene bereits sicherstellen – gibt es auf lokaler Ebene sehr unterschiedliche Verfahrensweisen. Auch hier erscheint eine Vereinheitlichung der Verfahren angemessen.

6 Geförderter Wohnraum: Grundsätzlich ist die Versorgung von Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften nicht an das Vorhandensein von gefördertem Wohnraum geknüpft. Geförderte Wohnraumbestände verfügen über Mieten, die unterhalb des Marktniveaus liegen, sodass die ermittelten Angemessenheitsgrenzen in der Regel nicht unter dem Preisniveau von gefördertem Wohnraum liegen. Allenfalls bei gesetzlichen Regelungen der Mietpreisbindung auf Landesebene, die ein absolutes Preisniveau festschreiben, und einem leerstandsgeprägten Wohnungsmarkt ist eine Unterschreitung der Mietpreisbindung zu erwarten. In solchen Kontexten mag eine Versorgung über den hier günstigeren, freien Markt geboten sein. Die Übernahme von Mieten geförderter Wohnungen in tatsächlicher Höhe und daher die Anerkennung derartiger Mieten als angemessen ist somit im Normalfall nicht geboten und für den seltenen Fall, dass das Mietniveau geförderter Wohnungen oberhalb der Angemessenheitsgrenzen liegen, nicht sachgerecht, da dann eine bedarfsdeckende Versorgung auch im freien Markt sichergestellt ist.

7 Kostendeckelung: Die Möglichkeit zur Ausschöpfung der Angemessenheitsgrenzen für nicht erforderliche Umzüge würde deutliche Kostensteigerungen hervorrufen, ohne dass diese zur Bedarfsdeckung erforderlich wären. Aus sozialpolitischer Perspektive mag die Möglichkeit zur Veränderung der Wohnverhältnisse wünschenswert erscheinen. Es ist jedoch

darauf hinzuweisen, dass Haushalte ohne Grundsicherungsbezug und geringem Einkommen ähnlichen Restriktionen unterliegen.

10. Kontrolle der Mietpreise durch Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften: Nach Kenntnisstand der Autoren wird in der KdU-Praxis von einigen Trägern bereits mit Gutscheinen für mietrechtliche Beratung operiert. Aufgrund der geringen Anreize von Bedarfs- und Einstandsgemeinschaften, unrechtmäßige Mieterhöhungen innerhalb der Angemessenheitsgrenzen abzuwenden, werden diese Angebote wenig in Anspruch genommen.

13 Übergang KdU / Wohngeld: Der Übergang von Haushalten zwischen Grundsicherung und Wohngeld produziert sowohl auf Seiten der bedürftigen Haushalte wie auch auf Seiten der Sozialverwaltung zusätzlichen Aufwand, der vermieden werden sollte. Zugleich ist zu konstatieren, dass aufgrund der unregelmäßigen Anpassung des Wohngeldes ein ständiger Wechsel von Haushalten in diesem Übergangsbereich zu verzeichnen ist. Daher ist eine Dynamisierung des Wohngeldes geboten.

Literatur

Cischinsky, Holger; Kirchner, Joachim; von Malottki, Christian: Das deutsche Transfersystem in Zeiten von Klimaschutz und Energiewende. In: Großmann, Katrin; Schaffrin, André; Smigiel, Christian: Energie und soziale Ungleichheit. Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. Wiesbaden, 2017, S. 349 - 376.

Malottki, Christian von; Krapp, Max-Christopher; Kirchner, Joachim; Lohmann, Günter; Nuss, Galina; Rodenfels, Markus (2017): Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode

Ausschussdrucksache **19(11)276**

15. März 2019

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. März 2019,
um 13:30 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen - BT-Drs. 19/7030

b) Antrag der Abgeordneten Katja Kipping, Caren Lay, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten – BT-Drs. 19/6526

Dr. Andrej Holm, Berlin

Kosten der Unterkunft zum Instrument der Soziale Wohnversorgung und Existenzsicherung entwickeln!

Die derzeitigen Regelungen zur Festlegung der Kosten der Unterkunft (KdU) sind ungenügend und gefährden für viele Bedarfsgemeinschaften die Existenzsicherung der Transferleistungen und verhindern eine bedarfsgerechte Wohnversorgung. Die rechtlich unbestimmte Orientierung an einer Angemessenheit der Miethöhen erschwert den Kommunen eine sachgerechte Festlegung von Richtwerten für die Kosten der Unterkunft und ist für die Betroffenen sowie Kommunen und Jobcenter mit einer erheblichen Rechtsunsicherheit verbunden.

Der Gesetzgeber steht hier in der Verantwortung, das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum für alle Haushalte zu sichern, eine bedarfsgerechte Wohnversorgung zu ermöglichen und die Voraussetzungen für eine handhabbare und rechtssichere Praxis in den Kommunen zu gewährleisten.

Wohnkostenlücke gefährdet die Existenzsicherung

Die gesetzlichen Vorgaben zur Übernahme der Kosten der Unterkunft sind als paradoxes Konstrukt formuliert: Zum einen sollen die „Kosten der Unterkunft und der Heizung in Höhe der tatsächlichen

Aufwendungen anerkannt werden“ – zum anderen wird mit dem nachgestellten Zusatz „sofern diese angemessen sind“ eine Orientierung an einer angemessenen Miethöhe vorgegeben. Die Daten der Bundesagentur für Arbeit belegen, dass diese doppelte Anforderung an die Kosten der Unterkunft nicht praxistauglich ist. Im Jahr 2017 wurde im Jahresdurchschnitt für über 588.000 Bedarfsgemeinschaften eine Differenz zwischen den tatsächlichen und den anerkannten laufenden Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU)¹ festgestellt. Das entspricht einem Anteil von 18 Prozent aller Bedarfsgemeinschaften im Transferleistungsbezug. Auch wenn die Bundesregierung verschiedene mögliche Gründe für die Differenz zwischen tatsächlichen und anerkannten Kosten der Unterkunft anführt – ist naheliegend, dass ein erheblicher Anteil der betroffenen Bedarfsgemeinschaften den Fehlbetrag der Wohnkostenlücke aus den am Existenzminimum orientierten Regelsätzen zahlt. Es bedarf keiner besonderen Rechnungen, um zu erkennen, dass weniger als das Existenzminimum, weniger als das Existenzminimum ist.

Bedarfsgerecht statt angemessen

Die Bemessungsgrenzen der Kosten der Unterkunft und der Heizung verkehren den Begriff einer „angemessenen“ Wohnversorgung von einem Mindestgrad

¹ Bundesregierung 2018: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katja Kipping, Susanne Ferschl, Dr. Achim Kessler, weitere Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Lücke bei den Wohnkosten im Arbeitslosengeld II. Drucksache 19/3073 (hier S. 12)

der alle Haushalten zustehenden Versorgungsleistung in Obergrenzen hinsichtlich der Wohnflächen und Kosten. Eine Beschränkung der Wohnflächen bei der Festlegung der Angemessenheit ist dabei weitgehende realitätsfremd, da fast alle (Großstädten) von einer massive Diskrepanz der Haushalts- und Wohnungsgrößenstrukturen geprägt sind (siehe Anhang, Abb. 1).

Flächendeckend auf Flächenbegrenzungen verzichten: Eine Auswertung der Mikrozensusdaten zeigt, dass in den 77 Großstädten (mit mehr als 100.000 Einwohner/innen) den über 6,7 Mio. Einpersonenhaushalten (49,6 Prozent) nur etwa 2,4 Mio. Kleinwohnungen mit unter 45 m² (18,2 Prozent) zur Verfügung stehen. In der Konsequenz müssen sich selbst bei einer bedarfsgerechten Verteilung Alleinlebende in Wohnungsbeständen mit Wohnflächen bis zu 75 m² versorgen². Eine Orientierung an allgemeingültigen Flächen- und Wohnkostenbegrenzungen ist daher realitätsfern, solange die entsprechenden Wohnungen nicht tatsächlich verfügbar sind. Insbesondere bei älteren Alleinlebenden, die nach dem Auszug der Familie und dem Tod des Partners oder der Partnerin in „zu großen“ Wohnungen leben, sind die tatsächlichen Wohnungsgrößen – und die damit verbundene Wohnkosten – anzuerkennen, wenn keine der persönlichen Lage zumutbare und tatsächlich verfügbare Alternative nachgewiesen werden kann. Statt abstrakter Wohnflächenbegrenzung sollten Höchstgrenzen der Belegungsdichte gelten, die jedem Haushaltsmitglied in der Bedarfsgemeinschaft mindestens einen Raum zugestehen und die in den Förderprogrammen festgelegten Flächenbegrenzungen für die nächst größere Haushaltsgröße nicht unterschreiten (siehe Anhang, Tab. 1).

Moratorium der Kostensenkungsaufforderungen in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten: Unter den Bedingungen von dynamisch steigenden Mieten in vielen Groß- und Universitätsstädten müssen die Orientierungswerte der Bemessungsgrenzen die Angebotsmieten stärker berücksichtigen, als dies in den meisten Berechnungsverordnungen zurzeit geschieht. Am Beispiel der fünf größten deutschen Städte zeigt sich, wie stark sich die Entwicklung der Neuvermietungsflächen von den Bestandmieten entkoppelt hat (siehe Anhang, Tab. 2). Während die Bestandmieten durchschnittlich zwischen 2008 und 2018 um 15 Prozent angestiegen sind, war bei den aufgerufenen Neuvertragsangeboten ein durchschnittlicher Anstieg um 54 Prozent zu verzeichnen. Damit liegen die Neuvermietungsflächen um durchschnittlich 4,84 €/m² über den Bestandmieten.

Wenn erfolgreiche Kostensenkungen durch Umzüge in andere Wohnungen für die meisten Bedarfsgemeinschaften unwahrscheinlich werden, muss das auch in der Anerkennungspraxis der Kommunen und Jobcenter berücksichtigt werden. In Städten, in denen keine oder nur wenige preiswerte Wohnungen verfügbar sind, hat die Übernahme der tatsächlichen Kosten für die Unterkunft und die Heizung so lange

zu erfolgen, bis ein günstigeres Angebot für den konkrete Haushalte vorliegt und angeboten werden kann.

Praxistaugliche Ausgestaltung der KdU-Regelungen und Stärkung von Mieterrechten

Eine praxistaugliche, für die Bedarfsgemeinschaften berechenbare und Rechtsstreit vermeidende Regelungen zur Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU) setzt auf Regelungen, die sich an den tatsächlich verfügbaren Wohnungen orientieren und weitgehend auf Sanktionen verzichten. Bei der mindestens alle zwei Jahre zu erfolgenden Berechnung der Richtwerte für die Bemessungsgrenzen der Angemessenheit sind daher die Angebots- und Neuvertragsmieten zu berücksichtigen, weil auch Bedarfsgemeinschaften nicht vom Zugang zur Wohnungsverwaltung ausgeschlossen werden dürfen. Insbesondere in Fällen von notwendigen Umzügen (Auszug aus überbelegten Wohnungen, Veränderungen der Familienverhältnisse, Wunsch nach der ersten elternunabhängigen Wohnung) sind die durchschnittlichen Neuvermietungsflächen der verfügbaren Wohnungsangebote maßgeblich für die Festlegung der Angemessenheit.

Die Mietpreise von Substandardwohnungen sind zur Vermeidung von Segregation und Zwei-Klassen-Wohnen grundsätzlich bei der Berechnung der Richtwerte der Angemessenheit auszuschließen.

Um Umzüge in die meist teureren Neuvermietungsangebote weitestgehend zu vermeiden und Verwaltungsaufwand zu minimieren, ist im ersten Jahr nach Eintritt in den Leistungsbezug auf Kostensenkungsaufforderungen zu verzichten, um eine Konzentration auf die Konsolidierung der Lebenssituation zu ermöglichen. Vergleichsstudien zeigen, dass gesicherte Wohnverhältnisse die beste Voraussetzung ist, um auch andere Schwierigkeiten der Lebenslage erfolgreich zu bewältigen³. Auf Kostensenkungsaufforderungen zu verzichten ist darüber hinaus, bei allen Mietsteigerungen, die von den Bedarfsgemeinschaften nicht selbst zu verantworten sind und auf wohnungswirtschaftliche Anpassungen an den örtlichen Standard zurückgehen. Insbesondere gilt dies bei einer Steigerung von Wohnkosten durch energetische Sanierungen, bei Mietsteigerungen durch Anpassung an die ortsübliche Vergleichsmiete nach §558 BGB sowie bei Mietsteigerungen, die auf eine Anpassung der Bewilligungsmiete im geförderten Wohnungsbau zurückgehen.

Um einen Zugang zu den langfristig in der Regel günstigeren Wohnungsangeboten von Genossenschaften zu ermöglichen, sind die Genossenschaftsanteile als Kosten der Unterkunft anzuerkennen und zu übernehmen.

Stärkung von Mieterrechten im öffentlichen Interesse: Die steigende Zahl von mietrechtlichen Auseinandersetzungen an den Gerichten zeigt, dass nicht alle Mieterhöhungs- und Zahlungsverlangen juristisch

² Hans-Böckler-Stiftung 2018: 2018: Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 63, April 2018.

³ Busch-Geertsema, Volker (2014): Housing First: Die Wohnung als Grundvoraussetzung für weitergehende Hilfen. In: Keicher, Rolf/Gillich, Stefan (Hrsg.), Wenn Würde zur Ware verkommt: Soziale Ungleichheit, Teilhabe und Verwirklichung eines Rechts auf Wohnraum. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 155–177.

gerechtfertigt sind. Im Gegensatz zu Mieterinnen und Mietern, die ihre Wohnkosten von eigenen Einkommen zahlen müssen, gibt es für Bedarfsgemeinschaften keinen ökonomischen Anreiz für die Durchsetzung ihrer mietrechtlichen Positionen. Es wäre demnach im öffentlichen Interesse und ein Gebot der Sparsamkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln, wenn staatliche Zahlungen von Kosten der Unterkunft nur für rechtskonforme Miethöhen erfolgen. Um die wohnungswirtschaftliche Ausnutzung von Notsituationen von Bedarfsgemeinschaften einzuschränken und deren rechtlichen Positionen als Mieterinnen und Mieter zu stärken sind Mitgliedsbeiträge für Mieterorganisationen inklusive der damit verbundene Rechtsschutzversicherungen durch die Jobcenter und Kommunen zu übernehmen. Um den Bedarfsgemeinschaften einen Anreiz für die Durchsetzung ihrer Rechtsposition zu geben, ist ihnen im Fall von erfolgreichen Rechtsauseinandersetzungen (z.B. bei überhöhten Betriebskostenzahlungen, ungerechtfertigten Mieterhöhungen, nachträglich durchgesetzten Mietpreisen auf dem Niveau der Mietpreisbremse etc.) ein Selbstbehalt der so eingesparten Wohnkosten in Höhe von 50 Prozent der Ersparnis im ersten Jahr nach dem Rechtsstreit zuzugestehen.

Fazit

Ein Gesetzentwurf zur Neuregelung der Berechnung von Kosten der Unterkunft sollte sich an den Kostenstrukturen der in den Gemeinden jeweils tatsächlich verfügbaren Wohnungsangeboten orientieren, eine existenzsichernde Übernahme der tatsächlichen Aufwendungen für Unterkunft und Heizung gewährleisten und erzwingende Wohnungswechsel der Bedarfsgemeinschaften vermeiden. Bedarfsgerechtes Wohnen und Existenzsicherung darf sich nicht ausschließen. Um auf die differenzierten Ausgangslagen lokaler Wohnungsmärkte das jeweils beste Konzept zu entwickeln, sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen bei der Ausgestaltung der Richtlinien für die Kosten der Unterkunft in ihrer Eigenständigkeit zu stärken und mit den entsprechenden Mitteln auszustatten. Eine bedarfsgerechte Wohnversorgung auch für Haushalte im Transferbezug ist keine Option, die nach Kassenlage und Bemessungsgrenzen entschieden werden darf, sondern ein Recht, dass für alle Haushalte in den Städten und Gemeinden sichergestellt werden muss.

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion FDP „Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter – Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen“ (BT-Drucksache 19/7030)

Der Antrag der FDP schlägt mit dem Argument der Entbürokratisierung eine Vereinfachung der Berechnung der Kosten der Unterkunft vor und erhofft sich von pauschalierten Wohnkosten eine höhere Rechtssicherheit⁴. Dieser Vorschlag zielt an der sozialen Problemlage vorbei, die durch die aktuellen Regelungen entstanden sind. Allgemein formulierte Vorschläge nach einer Pauschalierung der Wohnkosten

bieten für das Existenzsicherungsproblem keine Lösung, solange sich die Höhe der Pauschalen nicht an den tatsächlichen Wohnkosten des in den Kommunen jeweils verfügbaren Wohnraums orientiert. Eine Neuregelung von Berechnungshinweise für die Feststellung der Angemessenheit darf nicht nur den Verwaltungsaufwand für Kommunen und Gerichte im Blick haben, sondern muss sich am verfassungsrechtlich gesicherten Anspruch eines gesicherten Existenzminimums orientieren.

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten“ (BT-Drucksache 19/6526)

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE fordert im Kern eine Neuregelung der gesetzlichen Grundlage zur Festlegung der KdU und verfolgt dabei das Ziel, eine existenzsichernde Anwendung der Zahlungen von Kosten der Unterkunft sicher zu stellen. Eine existenzsichernde Regelung setzt eine durchgehende Übernahme der Wohnkosten in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen voraus. Einige der im Antrag vorgetragenen Vorschläge geben dabei sachdienliche Hinweise⁵:

- Die Orientierung der Richtwerte für die abstrakte Angemessenheit der Kosten der Unterkunft an den Kostenstrukturen eines tatsächlich verfügbaren Wohnraums kann als eine Annäherung an die regional spezifischen Miethöhen verstanden werden, die maßgeblich für die zu erwartenden tatsächlichen Aufwendungen der Bedarfsgemeinschaften in einer Kommune sind. Je geringer die Differenz zwischen den Angemessenheitsrichtwerten und den tatsächlichen Kosten, desto geringer die Wohnkostenlücke, desto weniger existenzgefährdende Kostensenkungsaufforderungen und desto niedriger die Zahl der gerichtlich ausgetragenen Klärungsprozesse.
- Die Übernahme der tatsächlich Kosten für die Heizung statt der in vielen Kommunen üblichen Orientierung an einer Bemessungsgrenze für die Heizkosten würde nicht nur den Verwaltungsaufwand bei der Differenzierung nach Heizungsart, Heizmittel und Energiestandard des Gebäudes reduzieren, sondern auch das Risiko, Teilzahlungen für die Kosten den Wohnungen und der Heizung aus den Regelbedarfen zu erzwingen. Für Heiz- und Energiekosten, die nicht von den Bedarfsgemeinschaften selbst zu verantworten sind, dürfen keine Reduzierungen der Kostenübernahme erfolgen. Kostensenkungen als Sanktion eines unwirtschaftlichen Verhaltens sind im Einzelfall nachzuweisen und müssen in einem angemessenen Verhältnis zum für die Prüfung notwendigen Verwaltungsaufwand stehen.
- Eine pauschale Anerkennung der tatsächlichen Kosten für die Unterkunft und die Heizung (KdU) für alle Bedarfsgemeinschaften sollte erfolgen: im ersten Jahr des Leistungsbezugs; bei Mieterhöhungen infolge von energetischen Sa-

⁴ Fraktion der FDP 2019: Antrag der Abgeordneten Pascal Kober et al.: Rechtssicherheit für die Kommunen und Jobcenter - Berechnung der Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung vereinfachen. Bundestag, Drucksache 19/7030

⁵ Fraktion DIE LINKE 2019: Antrag der Abgeordneten Katja Kipping et al.: Wohnkostenlücke schließen – Kosten der Unterkunft existenzsichernd gestalten

nierungen; bei Haushalten mit besonderen Versorgungsbedarfe (Schwangere, Alleinerziehende, Pflegebedürftige etc.) sowie bei Haushalten mit Personen im Alter von über 60 Jahren (insbesondere auch, wenn durch den Auszug der Familie und den Tod des Partners bzw. der Partnerin die Wohnungsgrößen den angemessenen Eigenbedarf deutlich übersteigen).

Die im Antrag der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagenen Neuregelungen zielen auf eine existenzsichernde Ausgestaltung der Regeln zur Übernahme

der Kosten der Unterkunft und reagieren damit auf die real existierenden sozialen Versorgungsproblemen von Bedarfsgemeinschaften im Transferleistungsbezug. Die vorgeschlagene Neuregelung für die Kosten der Unterkunft (KdU) ist notwendig, um die in vielen Städten und Gemeinden seit Jahren hingegenommene Situation der permanenten Verletzung des Sozialstaatsversprechen zu überwinden und allen Bedarfsgemeinschaften eine Leben zum Existenzminimum zu sichern.

Anhang

Abbildung 1: Haushaltsgrößen und Wohnungsgrößen in Großstädten im Vergleich

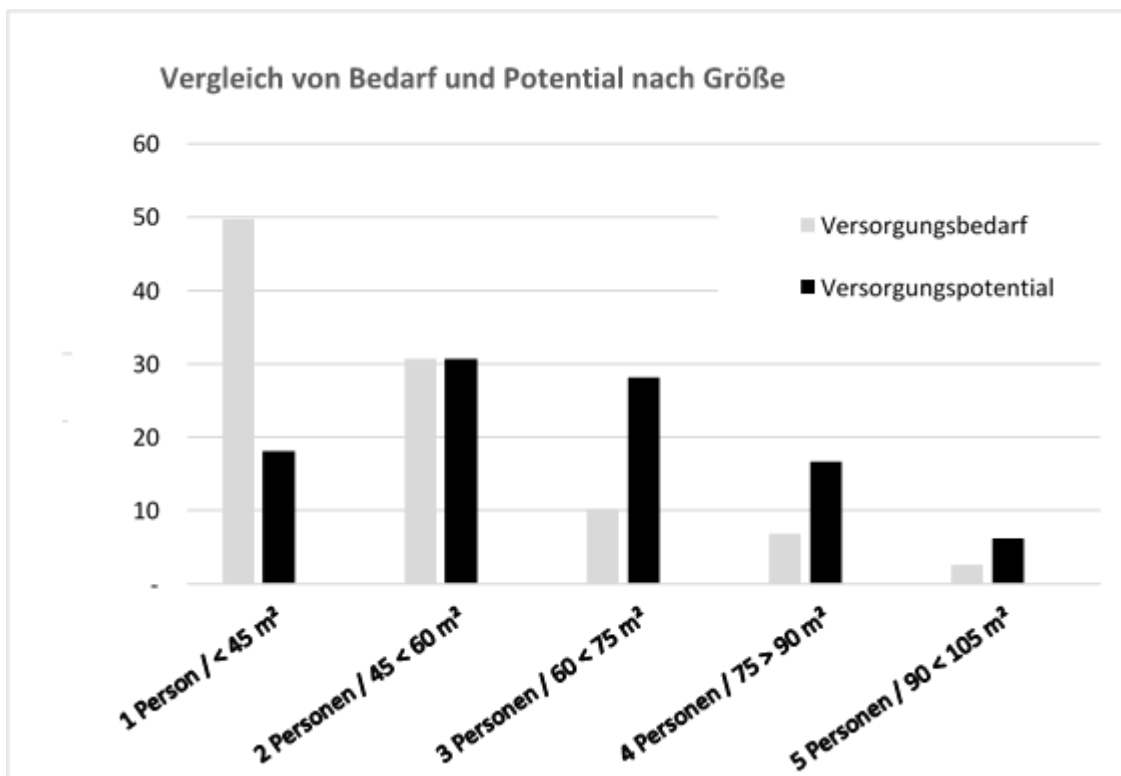


Tabelle 1: Bedarfsgerechte Wohnversorgung nach der Wohnfläche

Anzahl Personen in der Bedarfsgemeinschaft	Mindestzahl der Räume	Mindestfläche der Wohnung
1 Person	1 Raum	
2 Personen	2 Räume	> 45 m²
3 Personen	2,5 Räume	> 60 m²
4 Personen	3 Räume	> 75 m²
5 Personen und mehr	4 Räume und mehr	> 90 m² *

* Erhöhung der Mindestwohnfläche um +15 m² für jede weitere Person in der Bedarfsgemeinschaft

Tabelle 2: Mietentwicklung in den fünf größten Städten in Deutschland, 2008 bis 2018

	Bestandsmieten			Angebotsmieten			Neuvermietungsanstieg	
	2008	2018	Anstieg	2008	2018	Anstieg	2008	2018
Berlin	4,83 €	6,39 €	+32%	5,60 €	11,40 €	+104%	0,77 €	5,01 €
Hamburg	6,80 €	8,39 €	+23%	8,00 €	11,90 €	+49%	1,20 €	3,51 €
München	9,81 €	10,22 €	+4%	11,10 €	17,90 €	+61%	1,29 €	7,68 €
Köln	7,62 €	8,43 €	+11%	8,20 €	10,70 €	+30%	0,58 €	2,27 €
Frankfurt am Main	7,15 €	8,07 €	+13%	9,70 €	13,80 €	+42%	2,55 €	5,73 €
Durchschnitt	7,24 €	8,30 €	+15%	8,52 €	13,14 €	+54%	1,28 €	4,84 €

Quellen: F+B 2008, 2018 (Mietspiegelindex), Immowelt 2018 (<https://news.immowelt.de/n/3618-10-jahres-vergleich-mieten-in-deutschen-grossstaedten-explodieren.html>) und eigene Berechnungen