

Antrag

der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, Diana Golze, Dr. Dietmar Bartsch, Herbert Behrens, Karin Binder, Matthias W. Birkwald, Heidrun Bluhm, Steffen Bockhahn, Roland Claus, Heidrun Dittrich, Klaus Ernst, Jutta Krellmann, Caren Lay, Sabine Leidig, Michael Leutert, Dr. Gesine Löttsch, Thomas Lutze, Cornelia Möhring, Kornelia Möller, Jens Petermann, Yvonne Ploetz, Ingrid Remmers, Dr. Ilja Seifert, Kersten Steinke, Sabine Stüber, Alexander Süßmair, Jörn Wunderlich, Sabine Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Kommunale Satzungen, die die Angemessenheit von Aufwendungen der Unterkunft und Heizung regeln, müssen Mindeststandards erfüllen. Pauschalierungen dürfen nicht vorgenommen werden.

Infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 zu den Regelsätzen zur Sicherung des Lebensunterhalts (BVerfG, 1 BvL 1/09) wurden auch die Regelungen zu den Kosten der Unterkunft im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) überarbeitet. Kern der Neuregelung ist § 22a SGB II. Den Ländern wird darin die Möglichkeit eingeräumt, die Kreise und kreisfreien Städte per Gesetz zu ermächtigen oder zu verpflichten, durch eine Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe die Kosten der Unterkunft in ihrem Gebiet angemessen sind oder (ebenfalls in Form einer Satzung) monatliche Pauschalen für die Kosten der Unterkunft zu bestimmen.

Derartige Pauschalen sind schon aus rechtlichen Gründen nicht umsetzbar. Um den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu entsprechen, müssten die Pauschalen so hoch angesetzt werden, dass sie in jedem Fall bedarfsdeckend sind. Niemand darf gezwungen sein, Teile seines Regelsatzes für die Kosten der Unterkunft zu verwenden. Derart hohe Pauschalen würden jedoch dem Wirtschaftlichkeitsgebot des § 22a Absatz 2 Satz 1 SGB II zuwiderlaufen. Verfassungskonforme Pauschalen würden bei den Kommunen die Kosten nicht verringern, sondern erhöhen.

Die Satzungsermächtigung berechtigt die Kreise und kreisfreien Städte nicht, hinter die Grundsätze der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zurückzufallen. Notwendig sind konkretisierende Vorschriften für bundeseinheitliche Mindeststandards.

2. Zwangsumzüge von Hartz-IV-Beziehenden sind zu vermeiden.

Nach der geltenden Rechtslage können Hartz-IV-Beziehende bereits nach einem halben Jahr zur Wohnkostensenkung aufgefordert und mit Zwangsumzügen bedroht werden.

§ 22 Absatz 1 Satz 4 SGB II enthält diesbezüglich eine Öffnungsklausel. Die Kostensenkungsaufforderung muss dann nicht ergehen, wenn dies unwirtschaftlich wäre. Diese Regelung soll aber gemäß der Begründung des Gesetzentwurfs keine subjektiven Rechte für Hartz-IV-Beziehende schaffen, sondern ausschließlich im Interesse der kommunalen Träger deren Ermessensspielraum erweitern (vgl. Bundestagsdrucksache 17/3404, Seite 98 ff.).

Für Hartz-IV-Beziehende bleibt es dabei, dass ein Anspruch auf die Zahlung von Wohnkosten, die den angemessenen Umfang übersteigen, in der Regel maximal für ein halbes Jahr besteht.

Dies läuft dem vorrangigen Ziel des SGB II – der Integration in den Arbeitsmarkt – zuwider. Zumindest im ersten Jahr des Leistungsbezugs muss den Hilfebedürftigen die Rechtssicherheit gegeben werden, dass ihre Wohnkosten übernommen werden. Hilfebedürftige müssen sich vollständig auf die Integration in Beschäftigung konzentrieren können. Dies wird durch die geltende Rechtslage nicht gewährleistet und muss korrigiert werden. Erfahrungen aus Berlin mit einer einjährigen Kostensenkungsfrist haben gezeigt, dass 43 Prozent der Erwerbslosen innerhalb dieses Zeitraums wieder in ein Beschäftigungsverhältnis gelangt sind (Berliner Mietergemeinschaft in „MieterEcho“ Nr. 329, August 2008, Seite 8).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Regelungen zu den Kosten der Unterkunft im SGB II mit folgenden Maßgaben ändert:

1. Umfang des Anspruchs auf Kosten der Unterkunft und Heizung und Anforderungen an kommunale Satzungen:

- a) Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II umfassen auch die Kosten für Warmwasser sowie alle Wohnnebenkosten (Betriebskosten) und die Kosten, die bei einer energetischen Sanierung der Unterkunft entstehen. Die Höhe der Kosten der Unterkunft wird bei einer energetischen Sanierung entsprechend angepasst.
- b) Wird die Mietkaution in Form eines Darlehens erbracht (§ 22 Absatz 6 SGB II), findet § 42a SGB II mit folgenden Einschränkungen Anwendung: Die Darlehensnehmerinnen und Darlehensnehmer sind nicht verpflichtet, zuvor ihr Schonvermögen einzusetzen. Außerdem ist eine Aufrechnung gegen den Anspruch auf den Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts ausgeschlossen. Das heißt, der Darlehensnehmerin oder dem Darlehensnehmer dürfen für die Rückzahlung des Darlehens nicht Bestandteile des Regelbedarfs abgezogen werden.
- c) Die in § 22a Absatz 1 Satz 1 SGB II enthaltene Möglichkeit der Länder, die Kreise und kreisfreien Städte zu ermächtigen oder zu verpflichten, durch eine Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung angemessen sind, wird konkretisiert. Kommunale Satzungen müssen folgende Mindestanforderungen erfüllen:
 - Die angemessene Grundfläche einer Wohnung bestimmt sich mindestens nach den landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen über die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus. Darüber hinaus sind auch besondere persönliche und berufliche Bedürfnisse der Leistungsbezieherinnen und -bezieher und ihrer Angehörigen sowie der nach allgemeiner Lebenserfahrung in absehbarer Zeit zu erwartende zusätzliche Raumbedarf zu berücksichtigen. § 22b Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 SGB II ist dahingehend zu konkretisieren, dass für Menschen mit Behinderung die Regelungen nach DIN 18022, 18025/1 und 18025/2 verpflichtend Anwendung finden.

- Die Festsetzung der angemessenen monatlichen Wohnkosten nimmt Bezug auf den örtlichen Mietspiegel bzw. die örtliche Vergleichsmiete, deren arithmetisch gewichtete Mittelwerte oder Mediane nicht unterschritten werden dürfen. Hinsichtlich der so ermittelten Werte muss nachweisbar sein, dass tatsächlich entsprechende Wohnungen zu diesen Preisen verfügbar sind.
- Die Angemessenheit des monatlichen Bedarfs für eine Unterkunft muss immer an das Produkt aus den Faktoren der Größe und des monatlichen Quadratmeterpreises einer Unterkunft anknüpfen. Grundlage ist die gesamte Unterkunft bzw. Wohneinheit. Die isolierte Betrachtung einzelner Bestandteile, etwa einzelner Zimmer, ist nicht zulässig.
- Die Heizkosten werden übernommen, es sei denn, sie sind unangemessen hoch. Von einer unangemessenen Höhe der Heizkosten ist auszugehen, wenn im konkreten Fall gutachterlich festgestellt wird, dass der tatsächliche Heizenergiebedarf überschritten wurde.
- Die in § 22a Absatz 2 Satz 1 SGB II enthaltene Möglichkeit der Länder, die Kreise und kreisfreien Städte zu ermächtigen, die Bedarfe für Unterkunft und Heizung durch eine monatliche Pauschale zu berücksichtigen, wird aufgehoben.

2. Maßnahmen zur weitgehenden Vermeidung von Zwangsumzügen:

- a) Im ersten Jahr des Leistungsbezugs werden die bisherigen Wohnkosten in voller Höhe übernommen.
- b) Sofern die Wohnkosten die Maßgaben der Angemessenheit nach Ablauf der Frist von einem Jahr übersteigen, ist vor Aufforderung zu einer Wohnkostenreduzierung für jeden Einzelfall die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu prüfen. Nach dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung werden die Kosten der Wohnung für weitere sechs Monate übernommen, in besonders begründeten Fällen für weitere zwölf Monate.
- c) Die Leistungsbeziehenden haben einen Anspruch auf kostenlose, unabhängige Mieterberatung zur Überprüfung der Wohnkosten.
- d) Auf Maßnahmen zur Wohnkostensenkung wird bei folgenden Personengruppen bzw. Sachverhalten verzichtet:
 - bei schwer kranken oder behinderten Menschen,
 - bei über 60-Jährigen nach längerer Wohndauer,
 - bei einmaligen oder kurzfristigen Hilfen,
 - bei Schwangeren,
 - bei Alleinerziehenden mit zwei oder mehr Kindern.
- e) Die Wohnkosten können bei bestehendem Wohnraum um 10 Prozent überschritten werden bei folgenden Personengruppen oder Sachverhalten:
 - wenn im Haushalt Kinder leben,
 - bei einer Wohndauer von mehr als zehn Jahren,
 - bei Vorhandensein wesentlicher sozialer Beziehungen im Wohnumfeld, die der Stabilisierung dienen,
 - bei Schwangeren,
 - bei der Aussicht auf in absehbarer Zeit kostendeckende Einkünfte.

- f) Bei unvermeidbarem Wohnungswechsel sind den Leistungsbeziehenden die doppelten Mietzahlungen im Umzugsmonat und die mittelbaren und unmittelbaren Umzugskosten zu erstatten sowie Beihilfen für Erstausrüstungen der Wohnungen einschließlich der Haushaltsgeräte zu gewähren. Die Zahlung einer gegebenenfalls fälligen Kautions ist durch den Leistungsträger zu übernehmen.
- g) Bei unvermeidbarem Wohnungswechsel sind den Leistungsbeziehenden die Kosten für die Schönheitsreparaturen bzw. Renovierungsmaßnahmen für die zu räumende Wohnung zu erstatten.
- h) Soweit den Kommunen durch die in Abschnitt II Nummer 2 Buchstabe a bis g genannten Maßnahmen höhere Kosten entstehen, sind diese durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Leistungen der Unterkunft und Heizung durch entsprechende Erstattung gegenüber den Ländern (§ 46 Absatz 5 bis 8 SGB II) auszugleichen.

Berlin, den 22. November 2011

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Materialien

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen eingeladener Verbände und Einzelsachverständiger	
Bundesagentur für Arbeit	4
Statistisches Bundesamt	6
Deutscher Landkreistag	10
Deutscher Städtetag	14
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e .V.	16
Deutscher Gewerkschaftsbund	19
Dr. Andy Groth.	21
Alexandra Frank-Schinke	26
Dr. Stefan Schifferdecker	33
Dr. Joachim Rock	37
Holger Gautzsch	40
Gisela Tripp	48

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Arbeit und Soziales
(11. Ausschuss)

26. April 2012
Sekretariat des Ausschusses: ☎32487
Fax: 36030
Sitzungssaal: ☎33308
Fax: 36332

Mitteilung

Tagesordnung

**102. Sitzung des
Ausschusses für Arbeit und Soziales
am Montag, dem 07. Mai 2012, 14:15 bis 15:15 Uhr
10557 Berlin, Paul-Löbe-Haus, Sitzungssaal 4.900**

Vorsitz: Abg. Katja Kipping (MdB)

Einzigster Punkt der Tagesordnung

Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

*Ausschuss für Arbeit und Soziales (federführend)
Innenausschuss
Haushaltsausschuss*

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung

(BT-Drucksache 17/7847)

Hierzu Ausschussdrucksachen/BT-Drucksachen: 17(11)878, 17(11)880,
17(11)882, 17(11)883, 17(11)884, 17(11)885, 17(11)886, 17(11)887,
17(11)889

Katja Kipping
Vorsitzende

Sachverständigenliste

Verbände und Institutionen:

Bundesagentur für Arbeit
Statistisches Bundesamt
Deutscher Landkreistag
Deutscher Städtetag
Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.
Deutscher Gewerkschaftsbund

Einzelsachverständige:

Dr. Andy Groth, Schleswig
Alexandra Frank-Schinke, Nürnberg
Dr. Stefan Schifferdecker, Berlin
Dr. Joachim Rock, Berlin
Holger Gautzsch, Dortmund
Gisela Tripp, Dortmund

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)889

26. April 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Bundesagentur für Arbeit**Ausgangslage:**

Die Trägerschaft für die Erbringung der Leistungen nach § 22 SGB II liegt bei den kreisfreien Städten und Kreisen (§ 6 Abs.1 Nr. 2 SGB II). Da die Bundesagentur für Arbeit diese Aufgabe nicht verantwortet, verfügt sie insoweit auch über keine eigenen Erhebungen, Auswertungen oder wissenschaftlich fundierte konzeptionelle Überlegungen zu diesem Thema. Sie kann insoweit lediglich auf die Erkenntnisse und Erfahrungen zurückgreifen, die sie als Partnerin der Kommunen in den Jobcentern, die in Form einer gemeinsamen Einrichtung organisiert sind, gewonnen hat.

Die Frage der Angemessenheit von Wohnraum im Sinne des § 22 SGB II ist eine Problematik, die insbesondere auch im Bereich der Widersprüche und Klagen relevant ist. Der prozentuale Anteil an den Widersprüchen lag im Jahr 2011 bei 16,6 % (Eingänge: 119.688) und an den Klagen bei ca. 16,1 % (Eingänge: 23.182). Hierbei ist jedoch zu beachten, dass diese Zahlen lediglich die Fälle widerspiegeln, bei denen die Kosten der Unterkunft Haupt- oder alleiniges Thema von Widerspruch oder Klage darstellten. Die Anzahl der Fälle bei den die Leistungen nach § 22 SGB II zumindest auch mit betroffen sind, liegt deutlich höher. Im Ergebnis zeigen diese Zahlen, dass die Frage der Angemessenheit von Wohnraum eine komplexe, fehleranfällige Aufgabe darstellt. Möglichkeiten, die das Verwaltungshandeln an dieser Stelle vereinfachen und zu einer höheren Rechtssicherheit beitragen, sind daher sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter sehr willkommen.

Bewertung:

Durch die Einführung des § 22a SGB II besteht seit dem 01.04.2011 die rechtliche Möglichkeit, dass die Länder die kommunalen Träger auch ermächtigen können, dass diese für die Bedarfe für Unterkunft und Heizung eine monatliche Pauschale berücksichtigen. Eine pauschalierte Leistungserbringung ist nach den Erfahrungen der BA generell geeignet, Verwaltungsaufwand und damit auch Verwaltungskosten zu reduzieren sowie die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu erhöhen. Ob es unter Berücksichtigung der zu beachtenden rechtlichen Rahmenbedingungen möglich wäre, die Kosten für Unterkunft und Heizung in pauschalierter Form gesamtfiskalisch kostenneutral gegenüber der bisherigen Praxis zu erbringen, kann seitens der BA nicht beurteilt werden. Zu den hierbei zu beachtenden rechtlichen Rahmenbedingungen gehört neben der Vorschrift selber auch die einschlägige Rechtsprechung des Bundessozialgerichts und des Bundesverfassungsgerichts.

Empfehlung:

Eine pauschalierende Regelung im Sinne des § 22a Abs. 2 SGB II erscheint nach Ansicht der Bundesagentur für Arbeit darüber hinaus geeignet, die Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten zu fördern und diesen zumindest im Einzelfall einen größeren Spielraum bei der Organisation der persönlichen Lebenssituation eröffnen. Zudem könnten pauschalierende Regelungen geeignet sein, der allgemein zu beachtenden Entwicklung, dass sich – unabhängig vom tatsächlichen Marktwert der Wohnung - die Miethöhe generell an den kommunalen Mietobergrenzen orientiert, entgegen zu wirken. Die Leistungsberechtigten haben in diesen Fällen ein eigenes Interesse daran, keinen unangemessenen Mietpreis zu entrichten, auch wenn dieser sich noch

im Rahmen der zulässigen Mietobergrenzen bewegt. |
Zudem hätten die Leistungsberechtigten die Mög- | selbst zu bestimmen und gegenüber anderen Bedürf-
lichkeit, ihre Wohnbedürfnisse in gewissen Grenzen | nissen ihres Lebens zu gewichten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)880

25. April 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Statistisches Bundesamt

in Ihrem Schreiben vom 28. März 2012 hatten Sie eine/n Vertreter/in des Statistischen Bundesamtes zu einer Öffentlichen Anhörung mit dem Thema „Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung“, am 7. Mai 2012 eingeladen. Wir nehmen diese Einladung gerne an und übersenden Ihnen hiermit die anstelle einer einleitenden mündlichen Erklärung vorgesehene schriftliche Stellungnahme.

Die amtliche Statistik erhebt leider keine Daten zu Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung und führt auch keine Erhebungen durch, die geeignet wären zu überprüfen, ob existierende Mindeststandards eingehalten werden.

Die amtliche Statistik hat aber im Jahr 2010 im Rahmen der größten in Deutschland regelmäßig durchgeführten Bevölkerungsbefragung – des Mikrozensus – Daten von rund 800.000 Befragten erhoben, mit denen ein flächendeckendes Bild zur Wohnsituation in Deutschland gezeichnet werden kann. Die Erhebung erlaubt unter anderem Aussagen dazu,

- ob ein Haushalt in selbstgenutztem Wohneigentum oder in einer Mietwohnung lebt,
- wie groß das Gebäude ist, d.h. wie viele Wohneinheiten es umfasst, und wann es errichtet wurde,
- wie viel Wohnfläche dem Haushalt zur Verfügung steht und aus wie vielen Personen der Haushalt besteht (Wohnfläche je Person, je Normperson nach OECD-Skala),
- wie hoch die Miete und ihre Bestandteile absolut und je Quadratmeter Wohnfläche sind, wobei gilt

- Nettokaltmiete
+ kalte Nebenkosten
= Bruttokaltmiete
+ warme Nebenkosten
= Gesamtmiete (Warmmiete).
- Diese Daten lassen sich danach gegliedert darstellen, ob in einem Haushalt Hartz IV-Empfänger leben oder nicht, d.h. ob
 - kein Haushaltsmitglied,
 - zumindest ein Haushaltsmitglied, oder
 - der Haupteinkommensbezieher im Haushalt angibt, sein überwiegender Lebensunterhalt stamme aus Hartz IV. Es lässt sich dabei auch darstellen, ob die Angaben für diese Haushalte statistisch signifikant voneinander abweichen.
- Außerdem können die Daten nach regionalen und sonstigen Merkmalen gegliedert werden, von denen anzunehmen ist, dass sie sich auf die Wohnkosten auswirken wie z.B. nach Ländern oder Gemeindegrößenklassen oder nach Gebäudegröße und -alter.

In der Anlage 1 sind einige der genannten Merkmale beispielhaft für Deutschland insgesamt dargestellt.

1. In 7% aller Haushalte leben Hartz IV-Empfänger, in 5,5% aller Haushalte lebt der Haupteinkommensbezieher von Hartz IV als überwiegendem Lebensunterhalt.
2. 8% aller Haushalte mit Hartz IV-Empfängern gegenüber 47% ohne Hartz IV-Empfänger leben in selbstgenutztem Wohneigentum.

3. Die Wohnfläche pro Person in Haushalten mit Hartz IV-Empfängern ist niedriger als in Haushalten ohne Hartz 4-Empfänger.
4. Die Unterschiede in der Warmmiete und Bruttokaltmiete je Quadratmeter sind eher klein; sie betragen nur 25-30 Eurocents.
5. Die Unterschiede in der Wohneigentumsquote und in der Wohnfläche je Person bzw. je Normperson sind statistisch hoch signifikant, d.h. sie können nicht allein durch Zufall zustande gekommen sein. Dies lässt sich auch am zahlenmäßigen Unterschied selbst ablesen. Bei der Wohnfläche ist der Abstand größer, wenn auf die Zahl der Personen anstelle der Normpersonen nach der OECD-Definition abgestellt wird. Dies liegt daran, dass in Hartz IV-Haushalten mehr Kinder leben als in Haushalten ohne Hartz IV-Empfänger.
6. Die Unterschiede in der Miete und all ihren Bestandteilen sind zwischen Haushalten mit und ohne Hartz IV-Empfängern statistisch signifikant. Allerdings reagiert der verwendete Wilcoxon-Test bei dem hier vorliegenden großen Stichprobenumfang sehr sensibel auch auf betragsmäßig sehr kleine Unterschiede. Deshalb bleibt zu prüfen, ob die Unterschiede nicht nur statistisch signifikant, sondern auch betragsmäßig relevant sind. Hartz IV-Haushalte zahlen zwischen 25 und 34 Eurocent Miete je Quadratmeter weniger als Haushalte ohne Hartz IV-Empfänger.
7. Die Aussagen 1 bis 4 basieren auf den Angaben in Anlage 1 zu diesem Schreiben, die Aussagen 5 bis 7 auf den Angaben in Anlage 2.

Anlage 1 zum Schreiben F204/WOSI-2012ES des Statistischen Bundesamtes vom 23.04.2012, Seite 1

Anlage 1: Angaben zur Wohnsituation von Haushalten mit und ohne Hartz 4-Empfänger

Merkmal	Haushalte insgesamt		dar.: Haushalte					
			ohne Hartz IV-Empfänger		mit Hartz IV-Empfängern			
					insgesamt		dar: als Hauptein- kommensbezie- her	
in 1000	in %	in 1000	in %	in 1000	in %	in 1000	in %	
Wohnverhältnis								
<i>Haushalte</i>								
Insgesamt	38 456	100,0	35	100,	2 625	100,	2 144	100,0
in selbstgenutztem Wohneigen-	16 998	44,2	16	46,9	208	7,9	107	5,0
in Mietwohnung	21 458	55,8	19	53,1	2 417	92,1	2 037	95,0
Bevölkerung in Mietwohnungen								
<i>nach der Wohnfläche je Normper-</i>								
unter 40 m ²	20 547	100,0	18	100,	2 343	100,	1 970	100,0
40 bis unter 50 m ²	4 570	22,2	3 688	20,3	881	37,6	686	34,8
50 bis unter 60 m ²	5 314	25,9	4 514	24,8	800	34,1	683	34,7
60 bis unter 70 m ²	4 387	21,4	3 977	21,9	410	17,5	368	18,7
über 70 m ²	6 276	30,5	6 023	33,1	252	10,8	233	11,8
<i>nach der Bruttokaltmiete je m²</i>								
unter 4 Euro	18 857	100,0	16	100,	2 151	100,	1 806	100,0
4 bis unter 6 Euro	1 321	7,0	1 173	7,0	148	6,9	128	7,1
6 bis unter 8 Euro	6 826	36,2	5 921	35,4	905	42,1	750	41,5
8 bis unter 10 Euro	7 368	39,1	6 524	39,1	843	39,2	704	39,0
über 10 Euro	3 343	17,7	3 088	18,5	255	11,8	225	12,4
<i>nach der Warmmiete je m²</i>								
unter 5 Euro	18 136	100,0	16	100,	2 074	100,	1 740	100,0
5 bis unter 7 Euro	1 227	6,8	1 089	6,8	138	6,6	119	6,9
7 bis unter 9 Euro	5 685	31,3	4 955	30,9	730	35,2	603	34,6
9 bis unter 11 Euro	7 241	39,9	6 375	39,7	866	41,8	721	41,5
über 11 Euro	3 983	22,0	3 642	22,7	341	16,4	296	17,0

¹ Der Berechnung der Zahl der Normpersonen im Haushalt liegt die OECD-Definition zugrunde, nach der der erste Erwachsene im Haushalt ein Gewicht von 1,0, alle weiteren Erwachsenen ein Gewicht von 0,5 und Kinder unter 14 Jahren ein Gewicht von 0,3 besitzen. Ein Ehepaar mit zwei Kindern unter 14 Jahren würde somit aus 2,1 (1,0 + 0,5 + 2*0,3) Normpersonen bestehen.

Anlage 2 zum Schreiben F204/WOSI-2012ES des Statistischen Bundesamtes vom 23.04.2012, Seite 2

Anlage 2: Ausgewählte Kenngrößen der Wohnsituation

– Statistische Signifikanz des Unterschiedes zwischen Haushalten mit und ohne Hartz 4-Empfängern –

Merkmal	Haus- halte insgesamt	dar.: Haushalte		
		ohne Hartz IV- Empfänger	mit Hartz IV-Empfängern	
			insgesamt	dar: als Hauptein- kommensbezieher
Angaben in % — Signifikanztest für arithmetisches Mittel ¹				
Eigentümerquote	44,2	46,9	7,9	5,0
Angaben in m² — Signifikanztest für Median ²				
Wohnfläche je Person in m ²	46,7	48,0	34,0	36,0
Wohnfläche je Norm-Person in m ²	58,4	60,0	43,3	44,2
Angaben in € — Signifikanztest für Median ³				
<i>Mietbestandteile je m² Wohnfläche in Euro</i>				
Gesamtmiete	7,50	7,50	7,26	7,27
warme Nebenkosten	1,18	1,18	1,19	1,19
Bruttokaltmiete	6,27	6,30	6,02	6,03
kalte Nebenkosten	0,95	0,94	1,00	1,00
Nettokaltmiete	5,24	5,29	4,95	4,97

¹ Die Angaben sind signifikant unterschiedlich für $\alpha=1\%$; die Analyse erfolgte auf der Basis des zweiseitigen χ^2 -Tests.

² Die Angaben sind signifikant unterschiedlich für $\alpha=1\%$; die Analyse erfolgte auf der Basis des Wilcoxon-Tsts für Mediane (Kruskal-Wallis Test).

³ Die Angaben sind signifikant unterschiedlich für $\alpha=1\%$; die Analyse erfolgte auf der Basis des Wilcoxon-Tests für Mediane (Kruskal-Wallis Test). Die statistische Signifikanz sagt jedoch nichts darüber aus, ob die Unterschiede auch betragsmäßig relevant sind.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)883

25. April 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Deutscher Landkreistag

Zu dem Antrag nehmen wir wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

- Die Anforderungen an kommunale Satzungen sind in § 22a ff. SGB II detailliert geregelt. Weitergehende Standards lassen die bestehenden örtlichen Unterschiede unberücksichtigt.
- Die Möglichkeit, eine Satzung mit Pauschalen für Bedarfe der Unterkunft und Heizung (KdU) zu erlassen, ist absehbar kaum relevant.
- Leistungsberechtigte Personen haben das Recht, in ihrem gewählten Wohnraum zu bleiben, solange ein wirksames Nutzungsrecht (Mietvertrag etc.) besteht. Die dafür anfallenden Kosten für Unterkunft und Heizung werden in angemessener Höhe übernommen.
- Die Kosten einer energetischen Sanierung sind von den KdU bereits insoweit umfasst, als sie über die Miete auf den Mieter umgelegt werden. Warmwasser- und Betriebskosten sind in den KdU ebenfalls enthalten bzw. werden als Mehrbedarfe übernommen.
- Es entspricht Sinn und Zweck des Schonvermögens, wenn es nicht für die Mietkaution aufgewendet werden muss. Eine Aufrechnung des Mietkautionsdarlehens gegen die Regelleistung muss jedoch weiterhin möglich bleiben, weil der Erhalt der Wohnung in ordnungsgemäßem Zustand in die Risikosphäre des Mieters fällt.
- Eine Mehrbelastung der Landkreise als zuständige kommunale Träger wird abgelehnt. Mehraufwendungen erfordern selbstverständlich einen finanziellen Ausgleich.

Zu den Punkten im Einzelnen:

Zu I.1. des Antrags: „Kommunale Satzungen, die die Angemessenheit von Aufwendungen der Unterkunft und Heizung regeln, müssen Mindeststandards erfüllen. Pauschalierungen dürfen nicht vorgenommen werden.“

Die Angemessenheit von Aufwendungen der Unterkunft ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der uneingeschränkt gerichtlich überprüfbar ist. Inzwischen gibt es zahlreiche auch höchstrichterliche Entscheidungen, wie die Angemessenheit festzustellen ist. Nach §§ 22a ff. SGB II haben die Kreise und kreisfreien Städte die Möglichkeit, die angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung durch Satzung zu bestimmen, wenn ein entsprechendes Landesgesetz sie dazu ermächtigt oder verpflichtet. Das Landesgesetz kann auch die Möglichkeit eröffnen, in der Satzung entsprechende Pauschalen für die Bedarfe für Unterkunft und Heizung festzulegen.

Nur wenige Länder haben bisher ein Landesgesetz erlassen, das eine Satzung ermöglicht, und nur in einem von diesen Ländern gibt es die Möglichkeit Pauschalen festzulegen.

Mit Blick auf die Pauschalierungen steht auch der Deutsche Landkreistag Pauschalen bei den Kosten der Unterkunft skeptisch gegenüber. Befürchtet wird eine ausgabensteigernde Wirkung. Zugleich wird eine Regelung über Pauschalen nur bei einem homogenen Wohnungsmarkt möglich sein, der extrem selten vorkommt.

Mit Blick auf Mindeststandards für Satzungen verweisen wir darauf, dass die Anforderungen an kommunale Satzungen in §§ 22a bis c SGB II detailliert geregelt sind. Insbesondere müssen neben Anforderungen an das Verfahren und die Begründung der Satzung die festgelegten Werte für Unterkunft mindestens alle zwei Jahre und für Heizung mindestens

jährlich überprüft werden. Daher existieren bereits zahlreiche gesetzliche „Mindeststandards“, die bei der Satzung zu beachten sind. Weitergehende bundeseinheitliche Standards halten wir für ungeeignet, da die einzelnen KdU-Regelungen nach den konkreten Gegebenheiten vor Ort getroffen werden müssen.

Zu I.2. des Antrags: „Zwangsumzüge von Hartz-IV-Beziehenden sind zu vermeiden.“

Zunächst sei angemerkt, dass keine leistungsberechtigte Person nach der geltenden Rechtslage zu einem Umzug gezwungen werden kann. Vielmehr hat jeder das Recht, in seinem gewählten Wohnraum zu bleiben, solange ein wirksames Nutzungsrecht (Mietvertrag etc.) vorliegt. Eine Beendigung des Mietverhältnisses ist nur durch die Mietparteien (Mieter oder Vermieter) möglich.

Die Kosten für Unterkunft und Heizung werden gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II in tatsächlicher Höhe übernommen, wenn sie angemessen sind. Damit soll verhindert werden, dass aus Steuermitteln ein unangemessen teurer Wohnraum bezahlt wird. Ist der Wohnraum der leistungsberechtigten Person teurer als der angemessene Wohnraum, kann die betroffene Person gleichwohl in ihrer Wohnung bleiben. Sie bekommt zunächst die tatsächlichen Kosten in vollem Umfang und erhält dann (nach einer Übergangsfrist von in der Regel maximal sechs Monaten) die Kosten in Höhe der Angemessenheit, so dass sie die Differenz zu ihrer unangemessen teuren Wohnung selbst tragen muss.

Dies ist insofern ein für den Mieter wichtiger positiver Unterschied im Vergleich zur vorherigen Rechtslage nach dem Bundessozialhilfegesetz und der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach es im Fall unangemessen teuren Wohnraums gar keine Unterkunftskosten gab, also auch nicht die geringere angemessene Miete.

Zu II. des Antrags, Forderung nach einem Gesetzesentwurf, der die Regelungen zu den Kosten der Unterkunft im SGB II mit bestimmten Maßgaben ändert

Unter **1.a)** wird eine Gesetzesänderung gefordert, in der festgelegt ist, dass die Bedarfe für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II auch die Kosten für Warmwasser, Wohnnebenkosten (Betriebskosten) und die Kosten einer energetischen Sanierung umfassen sollen. Die Kosten für Warmwasser werden allerdings bereits nach der geltenden Regelung entweder als Mehrbedarf (bei dezentraler Warmwassererzeugung) oder als Kosten der Unterkunft und Heizung (bei zentraler Warmwassererzeugung) übernommen. Die mietvertraglich geschuldeten Betriebskosten sind ebenfalls in den Bedarfen für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II enthalten. Die Kosten für eine energetische Sanierung sind derzeit von den Bedarfen der Unterkunft und Heizung insoweit umfasst als sie über die Miete auf den Mieter umgelegt wurden.

Der Vorschlag unter **1.b)**, dass bei Darlehen für Mietkautionen § 42a SGB II nur mit der Einschränkung Anwendung finden soll, dass das Schonvermögen nicht vorrangig eingesetzt werden muss, ist nach-

vollziehbar. Der Sinn des Schonvermögens besteht darin, die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit in bestimmten Grenzen zu erhalten, damit der Wille zur Selbsthilfe nicht gelähmt wird und es nicht zu einer „sozialen Herabstufung“ kommt. Über das Geld für die Mietkaution kann ein Mieter etwa im Fall eines Kautionsparbuchs erst nach Freigabe durch den Vermieter verfügen. Damit liegt faktisch mit Übergabe des Kautionsparbuchs an den Vermieter eine sofortige Bindung des ansonsten frei verfügbaren Vermögens in Höhe der Mietkaution für die gesamte Mietzeit vor. Eine Änderung dahingehend, dass das Schonvermögen nicht vorrangig eingesetzt werden muss, entspricht damit besser dem Sinn und Zweck der Freibeträge nach § 12 Abs. 2 Nr. 1, 1a und 4 SGB II.

Abzulehnen ist dagegen der weitergehende Vorschlag, dass eine Aufrechnung der Darlehensrückzahlung nach § 42a Abs. 2 SGB II gegen den Regelbedarf ausgeschlossen werden soll. Die Aufrechnung ist oftmals die einzige verbleibende Möglichkeit für die Jobcenter, um überhaupt die Rückzahlung eines gewährten Darlehens zu erreichen. Allenfalls wäre in diesem Zusammenhang eine Flexibilisierung der Rückzahlungsmodalitäten für Härtefälle denkbar.

1.c) des Antrags stellt eine Reihe von Mindestanforderungen an eine kommunale Satzung auf:

Die Bestimmung der angemessenen Wohnfläche ist entscheidend vom örtlichen Wohnungsmarkt geprägt und kann sich vor allem zwischen Ballungsräumen und dünn besiedelten ländlichen Gebieten unterscheiden. Weitere Mindestanforderungen über das heutige SGB II hinaus lassen diesen Umstand unberücksichtigt. Die Festlegung der angemessenen Wohnfläche ist daher in § 22b Abs. 1 Nr. 1 SGB II zu Recht dem örtlichen Satzungsgeber überlassen worden.

§ 22b Abs. 3 Satz 1 SGB II sieht vor, dass für Personen mit einem besonderen Bedarf für Unterkunft und Heizung eine Sonderregelung getroffen werden soll. Besondere persönliche und berufliche Bedürfnisse der leistungsberechtigten Personen und ihrer Angehörigen, die zu einem höheren Raumbedarf führen, werden davon mit umfasst. Einer zusätzlichen Regelung bedarf es daher nicht.

Der Vorschlag, die verpflichtende Anwendung der Regelungen nach DIN 18022, 18025/1 und 18025/2 in § 22b Absatz 3 Satz 2 Nr. 1 SGB II zu verankern, ist nur bedingt geeignet, das Ziel einer hinreichenden Berücksichtigung der Bedürfnisse behinderter Menschen bei der Wohnungsgröße zu erreichen. Die genannten Normen befassen sich mit Fragen des barrierefreien Bauens. Deshalb ist nur ein Teil der Normeninhalte für die Beurteilung eines erhöhten Raumbedarfs relevant. Zudem wurde die DIN 18022 „Küchen, Bäder und WCs im Wohnungsbau, Planungsgrundlagen“ bereits 2007 zurückgezogen. Die gesetzlich vorgesehene Sonderregelung in der Satzung ist daher besser geeignet, einem erhöhten Raumbedarf von behinderten Menschen Rechnung zu tragen.

Die Festsetzung der angemessenen monatlichen Wohnkosten ist in § 22c SGB II hinreichend geregelt. Die Methodik der Datenerhebung und Datenauswer-

tung ist darüber hinaus in der Begründung der Satzung darzulegen. Die im Antrag vorgeschlagene Festlegung auf arithmetisch gewichtete Mittelwerte oder Mediane des örtlichen Mietspiegel bzw. der örtlichen Vergleichsmiete ist praktisch nicht umsetzbar. Neben dem Mietspiegel sind drei weitere Datengrundlagen (Mietdatenbanken, eigene sowie von Dritten erhobene Daten) beispielhaft benannt, die einzeln oder kombiniert berücksichtigt werden können. Eine abstrakte Festlegung auf arithmetisch gewichtete Mittelwerte oder Mediane kann vor diesem Hintergrund zu abwegigen Ergebnissen führen. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn sich einzelne Datengrundlagen nur auf Wohnungen eines bestimmten Standards beziehen. Folglich ist stets vor Ort im Einzelfall zu betrachten, welche Aspekte bei der Datenerhebung berücksichtigt wurden und welche nicht, um dann mittels statistischer Grundsätze die Angemessenheitswerte zu bestimmen. Die Forderung, dass hinsichtlich der ermittelten Angemessenheitswerte nachweisbar sein muss, ob tatsächlich entsprechende Wohnungen zu diesen Preisen verfügbar sind, ist für die Pauschalierungssatzung gesetzlich vorgeschrieben und entspricht im Übrigen der ständigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Angemessenheit. Es bedarf somit keiner zusätzlichen Formulierung im Gesetz.

Die weitere Forderung, dass die Angemessenheit des monatlichen Bedarfs für eine Unterkunft immer an das Produkt aus den Faktoren der Größe und des monatlichen Quadratmeterpreises einer Unterkunft anknüpfen muss, gehört zur Gesetzesauslegung und ist Inhalt der Produkttheorie, die ebenfalls ständige Rechtsprechung des Bundessozialgericht ist.

Die geforderte gutachterliche Feststellung bezüglich der Heizkosten in jedem Einzelfall ist mit erheblichem Aufwand und Kosten verbunden, die in keiner Weise gerechtfertigt sind. Insoweit reichen die behördlichen Feststellungen des kommunalen Trägers aus, die ggf. mit Hilfe einer sachverständigen Person erfolgen, um die Umstände zu ermitteln, die zu einer unangemessenen Höhe der Heizkosten führen.

Der Deutsche Landkreistag sieht die Pauschalierung von Kosten der Unterkunft und Heizung wie dargestellt ebenfalls kritisch. Allerdings erscheint die Forderung, die Möglichkeit einer Pauschalierung zu streichen, verfrüht. Angesichts dessen, dass die Regelung relativ neu ist und eines Landesgesetzes zur Umsetzung bedarf, erscheint es nicht zielführend, die Regelung gleich wieder aufzuheben. Vielmehr sollten zunächst die praktischen Erfahrungen abgewartet werden, um zu beurteilen, ob und wie eine solche Regelung im Einzelfall sinnvoll gestaltet werden kann. Jedenfalls spricht allein der Umstand, dass Unterkunft und Heizung zum Existenzminimum gehören, nicht gegen eine Pauschalierung, denn auch der Regelbedarf wird – verfassungsrechtlich zulässig – als Pauschale erbracht.

Unter **2.a)** wird die Forderung erhoben, dass die bisherigen Wohnkosten im ersten Jahr des Leistungsbezugs vollständig übernommen werden sollen. Zu berücksichtigen ist dabei auch der weitere Vorschlag, dass nach einer Verhältnismäßigkeitsprüfung die unangemessenen Wohnkosten noch einmal

für sechs Monate übernommen werden, in besonders begründeten Fällen sogar für weitere zwölf Monate. Damit würde der bestehende Regelzeitraum, in dem unangemessene Wohnkosten übernommen werden (maximal sechs Monate), grundsätzlich um weitere zwölf Monate verlängert. Dadurch werden die Probleme einer unangemessen teuren Unterkunft jedoch nicht gelöst, sondern lediglich in die Zukunft verschoben. Eine solche Regelung ist daher abzulehnen. Zudem ist die Regelung mit erheblichen Kosten verbunden. Auch die vorgeschlagenen Ausnahmen von Maßnahmen der Wohnungskostensenkung für bestimmte Personengruppen nach **2.d)** und **e)** würden Mehrbelastungen für die kommunalen Träger bedeuten.

Die unter **2.f)** und **g)** angesprochenen Punkte betreffen Umsetzungsfragen bei einem Wohnungswechsel. Danach sollen doppelten Mietzahlungen im Umzugsmonat, die mittelbaren und unmittelbaren Umzugskosten immer erstattet werden sowie eine Erstausrüstung für die Wohnung einschließlich der Haushaltsgeräte gewährt werden. Zudem soll die Kautions- und die Kosten für Schönheitsreparaturen und Renovierungsarbeiten der zu räumenden Wohnung übernommen werden.

Die doppelten Mietzahlungen sind in der Regel vermeidbar. Es ist verbreitete Praxis, dass der Mieter nach Abschluss des Mietvertrages, jedoch noch vor Beginn der Mietzeit Zugang zur angemieteten Wohnung erhält, um sein Umzugsgut einzuräumen. Von daher setzt eine Übernahme von doppelten Mietzahlungen wegen überschneidender Mietzeiträume immer eine Prüfung voraus, ob diese Überschneidung vermeidbar war. Eine generelle Erstattungspflicht ohne weitere Prüfung ist deshalb abzulehnen. Auch eine Erstausrüstung wird in der Regel bei einem Umzug nicht anfallen, weil Möbel, Haushaltsgeräte etc. grundsätzlich aus der bisherigen Wohnung mitgebracht und weitergenutzt werden können.

Die Umzugskosten können nach der aktuellen Regelung übernommen werden, wenn der bis zum Umzug zuständige kommunale Träger vorher eine Zusicherung erteilt. Die Zusicherung soll erteilt werden, wenn der Umzug durch den kommunalen Träger veranlasst oder aus anderen Gründen notwendig ist und wenn ohne die Zusicherung eine Unterkunft in einem angemessenen Zeitraum nicht gefunden werden kann. Damit sind die Umzugskosten in den Fällen, auf die sich der Vorschlag 2.f) offenbar bezieht, grundsätzlich gedeckt.

Die Kautions wird nach Übergabe der Mietsache in ordnungsgemäßem Zustand voll erstattet. Der kommunale Träger hat anders als die leistungsberechtigte Person keinen Einfluss auf den Umgang mit der Mietsache, würde jedoch bei Übernahme der Kautions als Zuschuss das Risiko bei unsachgemäßen Gebrauch oder (vorsätzlicher) Beschädigung der Wohnung tragen. Zudem besteht bereits nach aktueller Gesetzeslage die alternative Möglichkeit, die Kautions als Darlehen zu erbringen. Diese reicht aus, um etwaige Schwierigkeiten der leistungsberechtigten Person zu vermeiden, die finanziellen Mittel für eine Kautions zeitnah aufzubringen.

Die Kosten für Schönheitsreparaturen und Renovierungsarbeiten beim Auszug sind nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts Bestandteil der Kosten der Unterkunft und Heizung. Diese sind folglich nach der aktuellen Gesetzesregelung zu übernehmen, soweit sie angemessen sind und der kommunale Träger dem Auszug zugestimmt hat. Damit existiert bereits eine ausgewogene Regelung für Schönheitsreparaturen und Renovierungsarbeiten beim Auszug.

Mehraufwendungen für Leistungen erfordern selbstverständlich einen finanziellen Ausgleich. Eine Mehrbelastung der Kommunen wird abgelehnt. Diese entsteht nicht nur bei den Vorschläge 2.a) bis 2.e), sondern kann auch je nach Ausgestaltung der Regelungen im Einzelnen bei Punkt 1.a) bis c) eintreten.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)890

2. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Deutscher Städtetag

Die Einführung von Mindeststandards für kommunale Satzungen, die die Angemessenheit von Aufwendungen der Unterkunft und Heizung regeln, halten wir nicht für erforderlich und lehnen sie daher ab. Das Verbot von Pauschalierungen lehnen wir ebenfalls ab. Die Vermeidung von erzwungenen Umzügen von Arbeitslosengeld II-Beziehern bei unangemessen hohen Wohnkosten ist Gegenstand der Einzelfallprüfung der Verwaltungspraxis. Eine pauschale Verlängerung der Fristen vor der Aufforderung zur Wohnkostensenkung lehnen wir ab.

Zur Frage der Angemessenheit von Wohnkosten und zur Forderung nach einer Einführung von Mindeststandards weisen wir auf die aktuelle Rechtslage hin. Die Entscheidungen der Kommunen zur Angemessenheit der Wohnkosten unterliegen in vollem Umfang der gerichtlichen Überprüfung. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundessozialgerichts ist dabei ein einfacher, im unteren Marktsegment liegender Standard zugrunde zu legen. Die Wohnung muss hinsichtlich ihrer Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen entsprechen (BSGE 97, 231=SozR 4 – 4200 § 22 Nr. 3 jeweils Randnummer 20). Nach diesen inhaltlichen Vorgaben soll die Festlegung der Mietobergrenze auf der Grundlage eines deren Einhaltung ermöglichenden schlüssigen Konzepts erfolgen. Die Erstellung eines schlüssigen Konzepts erfordert nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, dass die Datenerhebung ausschließlich in dem genau eingegrenzten und über den gesamten Vergleichszeitraum erfolgt (keine „Ghettobildung“), der Beobachtungszeitraum und der Gegenstand der Beobachtung nachvollziehbar dargelegt sind, die Art und Weise der Datenerhebung festgelegt ist, die einbezogenen Daten repräsentativ sind und eine Validität der Datenerhebung angenommen werden kann. Bei der Datenauswertung müssen anerkannte mathematisch-

statistische Grundsätze eingehalten werden und Angaben über die gezogenen Schlüsse erfolgen.

Es ist Angelegenheit und Verantwortung des Grund-sicherungsträgers, bereits im Verwaltungsverfahren ein solches schlüssiges Konzept zur Bestimmung der angemessenen Unterkunftskosten zu entwickeln.

Diese Grundsätze hat das Bundessozialgericht zuletzt in seinem Urteil vom 20.12.2011, B 4 AS 19/11 R festgehalten. Dabei wurde auch ausgeführt, dass die tatsächlichen Aufwendungen des Leistungsberechtigten für seine Unterkunft erstattet werden müssen, wenn die angemessene Referenzmiete überschritten wurde, soweit es ihm konkret nicht möglich oder zumutbar ist, durch Anmietung einer als angemessen eingestuften Wohnung, durch Vermieten oder auf andere Weise die Aufwendungen zu senken. In der Regel gilt dies für längstens sechs Monate. Dabei ist zu beachten, dass bei der Festlegung der angemessenen Referenzmiete bereits ein Standard einzuhalten ist, der es dem Leistungsbe-rechtigten grundsätzlich ermöglicht, im gesamten räumlichen Vergleichsraum eine angemessene Wohnung anzumieten. Das BSG stellt sogar fest, dass allenfalls in einzelnen Regionen Deutschlands ein Mangel an ausreichendem Wohnraum besteht, so-dass im Regelfall davon auszugehen sein dürfte, dass es in ausreichendem Maße Wohnungen zu der abstrakt angemessenen Leistung für die Unterkunft gibt.

Die ständige Rechtsprechung des Bundessozialge-richts hat also bereits Mindeststandards für die Fest-stellung der angemessenen Unterkunftskosten her-ausgearbeitet, die bei den gerichtlichen Urteilen angewendet werden. Erforderlich sind Festlegungen der angemessenen Wohnungsgröße und des Ver-gleichsraums sowie zur abstrakt angemessenen Net-tokaltmiete, den abstrakt angemessenen Betriebskos-ten und den Heizkosten. Die Bemessung der ange-

messen Größe einer Wohnung erfolgt nach der ständigen Rechtsprechung des BSG mit Bezug auf die anerkannten Wohnraumgrößen für Wohnberechtigte im sozialen Mietwohnungsbau.

Weitere Festlegungen durch die Einführung gesetzlicher Mindeststandards erscheinen neben dieser ständigen Rechtsprechung nicht erforderlich und würden daher die Verwaltungspraxis unnötigerweise einschränken.

Angesichts der Ausführungen des BSG zur grundsätzlichen Möglichkeit der Realisierung der Wohnkostensenkung in Deutschland ist auch eine pauschale Verlängerung der Fristen, nach deren Ablauf die Leistungsempfänger zur Wohnkostensenkung aufgefordert werden dürfen, nicht erforderlich. Sollte die Senkung der Wohnkosten angesichts einer besonders prekären Situation am regionalen Wohnungsmarkt nicht möglich sein, wird dies im Einzelfall auch nach der derzeitigen Gesetzeslage bei der Verwaltungsentscheidung zu berücksichtigen sein.

Eine Verschlechterung der Situation der Leistungsberechtigten durch die Neuregelung in § 22 a SGB II, bei der den Ländern die Möglichkeit eingeräumt wird, die Kreise und kreisfreien Städte per Gesetz zu ermächtigen oder zu verpflichten, durch eine Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe die Kosten der Unterkunft in ihrem Gebiet angemessen sind oder monatliche Pauschalen für die Kosten der Unterkunft zu bestimmen, können wir nicht erkennen. Wir haben uns im Gesetzgebungsverfahren eindeutig dafür ausgesprochen, die Möglichkeit zu streichen, die Kreise und kreisfreien Städte zu einer Satzungslösung zu verpflichten. Angesichts des notwendigen örtlichen Konsenses bei der Einführung einer Sat-

zungslösung ist diese Verpflichtungsmöglichkeit kontraproduktiv.

Grundsätzlich müssen sich auch Satzungslösungen an die verfassungsrechtlichen Vorgaben halten. Die von einigen befürchtete Unterdeckung der Wohnkosten durch zu knappe Pauschalen ist damit ausgeschlossen. In einer Satzung wären zwingend auch die Fälle zu regeln, in denen die Pauschalierung im Einzelfall zu unzumutbaren Ergebnissen führen würde. Die Debatten über die Einführung einer Satzungsregelung werden vor Ort sehr differenziert geführt.

Die im o.g. Antrag genannten Maßnahmen zur weitgehenden Vermeidung von Zwangsumzügen werden – abgesehen von der Fristverlängerung bis zur Aufforderung der Wohnkostensenkung – weitgehend auf örtlicher Ebene bereits umgesetzt. Auf Personengruppen, für die ein Umzug eine besondere Härte bedeuten würde z. B. aufgrund von langer Wohndauer, Behinderung oder schulischen Belangen der Kinder, wird in der Regel in der jetzigen Verwaltungspraxis bereits besondere Rücksicht genommen. In einigen Bundesländern sind hierzu Empfehlungen ergangen, z.B. in Nordrhein-Westfalen. Eine gesetzliche Regelung wäre angesichts der sehr unterschiedlichen regionalen Wohnungsmärkte und der unterschiedlichen SGB II-Quote und den damit zusammenhängenden sozialräumlichen Strukturen nicht zielführend. Es hat sich bewährt, dass die Kommunen unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben und der Rechtsprechung eine Verwaltungspraxis entwickeln, die rechtlich einwandfrei und nach Möglichkeit im lokalen Konsens erfolgt.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)892

3. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.

Zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 7. Mai 2012 war es dem Deutschen Verein aufgrund der kurzen Frist nicht möglich, eine abschließende Beratung und Abstimmung mit den einzelnen Mitgliedsverbänden durchzuführen, so dass eine Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erfolgt.

Zusammenfassung:

- Die Forderung nach einer Einschränkung des § 42a SGB II, wonach bei der Gewährung einer Mietkaution als Darlehen keine Verpflichtung zum vorrangigen Einsatz von Schonvermögen besteht, wird begrüßt. Die darüber hinausgehenden Vorschläge zur Änderung der Regelungen zu den Kosten für Unterkunft und Heizung werden als entbehrlich erachtet.
- Eine Änderung der Anforderungen an kommunale Satzungen bedarf es nicht. Der Satzungsgeber kann nicht hinter die Vorgaben des vom Bundessozialgericht entwickelten schlüssigen Konzepts zurückfallen, so dass es der Schaffung darüber hinausgehender bundeseinheitlicher Mindeststandards nicht bedarf.
- Eine Notwendigkeit zur Abschaffung der Regelungen des § 22a Abs. 2 SGB II wird nicht gesehen.
- Die Kosten für Unterkunft und Heizung werden in angemessener Höhe übernommen. Eine Verlängerung der Bestandsschutzfrist für die Übernahme unangemessener Wohnkosten über die Dauer von sechs Monaten hinaus wird nicht befürwortet.

Zum Entschließungsantrag im Einzelnen:

Unter **Ziffer I. 1** wird der Deutsche Bundestag aufgefordert festzustellen, dass kommunale Satzungen,

die die Angemessenheit der Aufwendungen der Unterkunft und Heizung regeln, Mindeststandards erfüllen müssen und Pauschalierungen nicht vorgenommen werden dürfen.

Grundsätzlich unterliegt der Begriff der Angemessenheit bei der Bemessung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung als unbestimmter Rechtsbegriff der uneingeschränkten richterlichen Kontrolle. Das Bundessozialgericht hat in gefestigter Rechtsprechung ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der bedarfsdeckenden Höhe der Unterkunftsleistungen entwickelt. Wird die Angemessenheit der Bedarfe für Unterkunft und Heizung im Rahmen einer Satzung nach den §§ 22a – 22c SGB II festgelegt, so hat der kommunale Satzungsgeber ebenfalls die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Gewährung bedarfsdeckender Leistungen zu beachten. Der Satzungsgeber kann nicht hinter die Vorgaben des schlüssigen Konzepts zurückfallen, so dass es der Schaffung darüber hinausgehender bundeseinheitlicher Mindeststandards nicht bedarf.

Auch eine Pauschalierungssatzung muss die Gewähr für eine Finanzierung des grundsicherungsrechtlich angemessenen Wohnraums bieten. Eine Pauschale, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Sicherung des Existenzminimums gerecht werden will, muss sich daher ebenfalls an den Maßstäben orientieren, die das Bundessozialgericht für den Angemessenheitsbegriff des § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II entwickelt hat. Die hohen Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Pauschalierung haben auch im SGB XII dazu geführt, dass die Möglichkeit zur Pauschalierung weitgehend ohne praktische Relevanz geblieben ist. Eine Notwendigkeit zur Abschaffung der Regelungen des § 22a Abs. 2 SGB II wird daher nicht gesehen. - Zu den formellen und inhaltlichen Anforderungen an eine Satzung nach Maßgabe der

neu eingeführten §§ 22a – 22c SGB II hat sich der Deutsche Verein in seinen „Empfehlungen zur Ausführung einer Satzungsermächtigung bei den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II und XII“ geäußert (NDV 8/2011, S. 349 ff.).

Unter **Ziffer I. 2** wird der Bundestag aufgefordert festzustellen, dass Zwangsumzüge von „Hartz-IV-Beziehenden“ zu vermeiden sind. Hierzu ist klarstellend festzuhalten, dass Leistungsberechtigte nur zur Kostensenkung, nicht aber zu einem Umzug aufgefordert werden können. Die Bestandsschutzregelung für die Übernahme von Wohnkosten, die die individuell festgestellte Angemessenheitsgrenze übersteigen, ist nach geltendem Recht auf sechs Monate begrenzt. Eine Angemessenheitsprüfung erfolgt nach Maßgabe des § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II stets unter Berücksichtigung der Besonderheit des Einzelfalles. Eine pauschale Verlängerung der Bestandsschutzfrist ist nicht mit fürsorgerechtlichen Erwägungen begründbar und wegen möglicher negativer Anreize abzulehnen.

Unter **II 1.a)** soll der Umfang des Anspruchs auf Kosten der Unterkunft und Heizung näher bestimmt werden. Diese Forderung steht im Einklang mit der geltenden Rechtslage.

Bedarfe für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II umfassen nach geltendem Recht bereits die Kosten der zentralen Warmwasserbereitung und die mietvertraglich geschuldeten Wohnnebenkosten (Betriebskosten). Bei dezentraler Warmwassererzeugung werden die Kosten als Mehrbedarf nach § 21 Abs. 7 Satz 1 SGB II anerkannt.

Die Angemessenheit von Unterkunftskosten wird nach den konkreten Verhältnissen des maßgeblichen Wohnungsmarktsegmentes bestimmt. Die Berücksichtigung einer einfachen Ausstattung bezieht sich auf die Abgrenzung, ob der Wohnungszuschnitt einfachen Bedürfnissen genügt. Ein energetischer Modernisierungsstandard ist hierbei nicht ausgeschlossen, er fließt in die Bestimmung des Referenzmarktes einfacher Wohnungen mit ein.

Ein Bedarf für die unter II 1.a) vorgeschlagene Gesetzesänderung ist daher nicht ersichtlich.

Der Antrag sieht unter **II 1.b)** vor, § 42a SGB II dahingehend einzuschränken, dass bei Gewährung der Mietkaution durch Darlehen die Darlehensnehmerinnen und -nehmer nicht zum vorrangigen Einsatz ihres Schonvermögens verpflichtet sein sollen.

Ein Absehen vom Erfordernis, für die Kautionsvorrang das Schonvermögen einzusetzen, wird begrüßt. Da eine Verfügung über die Mietkaution für die Dauer des Mietverhältnisses nicht möglich ist, wird durch die aktuelle Regelung der Sinn und Zweck des Schonvermögens – der Erhalt der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit in einem begrenzten Umfang – ausgehebelt.

Unter **II 1.c)** wird beantragt, eine Reihe von Mindestanforderungen in die Regelungen zur Satzungsermächtigung gemäß §§ 22a – 22c SGB II aufzunehmen:

- Die Forderung, die angemessene Grundfläche einer Wohnung solle sich mindestens nach den

landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen über die Förderung des sozialen Wohnungsbaus bemessen, ist in dieser grundsätzlichen Festlegung abzulehnen. Bei der Ermittlung der angemessenen Grundfläche einer Wohnung nach dem SGB II kann typisierend auf die landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen zum Wohnraumförderungsgesetz zurückgegriffen werden. In der sozialen Wohnraumförderung spielen bei der Beurteilung der Angemessenheit der Wohnfläche Motive und Zielrichtungen eine Rolle, die über die Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums hinausgehen. Es können daher nicht sämtliche Regelungen der landesrechtlichen Durchführungsbestimmungen für die existenzsichernden Leistungen maßgeblich sein. Die in § 22b Abs. 3 SGB II enthaltene Regelung für Personen mit einem erhöhten Raumbedarf wird als ausreichend erachtet.

- Für die Festsetzung der angemessenen monatlichen Wohnkosten im Wege kommunaler Satzungen regelt § 22c Abs. 1 SGB II das Verfahren hinreichend. Hierbei wird auf verschiedene Erkenntnisquellen verwiesen, ohne dass die Nutzung einer bestimmten Erkenntnisquelle vorgegeben wird. Da sich die Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen im Ergebnis nach den Kriterien der Rechtsprechung zur Entwicklung eines schlüssigen Konzepts richtet, bedarf es keiner weitergehenden Konkretisierung. Zu dem schlüssigen Konzept gehört auch, das zu der ermittelten Angemessenheitsgrenze ausreichend freier Wohnraum nachweisbar zur Verfügung stehen muss.
- Die Angemessenheit der Bedarfe für Unterkunft und Heizung als Produkt aus Größe und Quadratmeterpreis zu bestimmen, entspricht dem geltenden Recht und der vom Bundessozialgericht in ständiger Rechtsprechung vertretenen „Produkttheorie“. Eine gesetzliche Ausformulierung wird als entbehrlich angesehen.
- Die generelle Forderung nach einer gutachterlichen Bestimmung einer unangemessenen Höhe der Heizkosten wird auch mit Blick auf die Kosten und den Verwaltungsaufwand abgelehnt.
- Eine Pauschalierung der Bedarfe ist nach § 22a Abs. 2 Satz 1 SGB II möglich, wenn ausreichend freier Wohnraum, verfügbar ist und die Pauschalierung dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entspricht. Auf die Ausführungen zu Ziffer I. 1 und die geringe praktische Relevanz wird verwiesen. Eine Aufhebung der Regelung ist nicht erforderlich.

Unter **II 2.a)** und **b)** wird die Forderung nach einer Verlängerung der bestehenden Bestandsschutzregelung erhoben. Die Punkte **II 2.d)** und **e)** enthalten Forderungen nach einer gesetzlichen Regelung, mit der bestimmte Personengruppen von Maßnahmen zur Wohnungskostensenkung ausgenommen werden.

Wie oben dargelegt, kann eine pauschale Verlängerung der Bestandsschutzfristen nicht befürwortet werden. Auch die pauschale Freistellung bestimmter Personengruppen bzw. Sachverhalte ist nicht gerechtfertigt. Abzustellen ist stets auf eine Einzelfall-

betrachtung. Weicht im Einzelfall ein Bedarf aus allgemeinen sozialen Gründen von einem typischen Bedarf ab, so wird dies bereits nach der bestehenden Gesetzeslage bei der Ermittlung der Angemessenheit von Unterkunftskosten berücksichtigt. Worin der Mehrbedarf liegt, muss jeweils im Einzelfall dargelegt werden. Eine pauschale Freistellung ist aus fürsorgerechtlichen Erwägungen nicht begründet.

Die unter **II 2.c)** erhobene Forderung nach einem Anspruch auf kostenlose Mieterberatung zur Überprüfung der Wohnkosten ist abzulehnen. Sofern eine Beratung im Interesse des Kostenträgers liegt, kann als freiwillige kommunale Leistung im Einzelfall die Kostenübernahme für eine begrenzte Mitgliedschaft in einem Mieterverein erklärt werden. Ein genereller Anspruch zu Lasten der Kommunen kann nicht befürwortet werden. Die kostenlose öffentliche Beratungshilfe nach dem Beratungshilfegesetz steht den

Leistungsbeziehenden auch in mietrechtlichen Angelegenheiten zur Verfügung.

Unter **II 2.f)** und **g)** wird die Übernahme diverser Kosten bei einem unvermeidbaren Wohnungswechsel gefordert. Für doppelte Mietzahlungen, mittelbare und unmittelbare Umzugskosten, Beihilfen der Erstausrüstung, Kautions- und Renovierungskosten für die zu räumende Wohnung wird eine generelle Erstattungspflicht gefordert. Dieser Forderung kann nicht gefolgt werden. Die Regelung in § 22 Abs. 6 SGB II ist ausreichend, um im Umzugsfalle unvermeidbare und erforderliche Kosten, soweit sie angemessen sind, zu übernehmen. Die Kosten der Auszugsrenovierung werden bereits nach geltender Rechtsprechung des Bundessozialgerichts als Kosten der Unterkunft und Heizung anerkannt, soweit sie angemessen sind und der kommunale Träger eine Zusicherung zum Umzug erteilt hat.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)886

25. April 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847**Deutscher Gewerkschaftsbund**

Der DGB spricht sich für die Einführung **bundeseinheitlicher Mindeststandards** bei der Festsetzung der Angemessenheit von Unterkunfts- und Heizungskosten aus. Der DGB hat seit Beginn des Hartz IV-Systems auf eine Rechtsverordnung des Bundes mit Mindestkriterien zur Angemessenheit gedrängt. Das SGB II ist ein Bundesgesetz von dem rund 6,5 Millionen Menschen in existenzieller Weise abhängen. Die Ausgestaltung eines Teils des vom Bund zu garantierenden Existenzminimums den Kommunen frei zu überlassen, widerspricht dem Verfassungsprinzip der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Deshalb sollte der Bund einen bundesweit einheitlichen Rahmen setzen, der dann entlang den örtlich gegebenen Verhältnissen am Wohnungsmarkt durch die Kommunen ausgefüllt wird.

Eine Ermächtigung zum Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung war seit dem Start des Hartz IV-Systems im Gesetz vorhanden, wurde aber durch die Bundesregierung nie genutzt und stattdessen im Zuge der Novellierung der Regelsätze 2011 gestrichen. Hierfür sind nach DGB-Auffassung keine sachlichen Gründe entscheidend, sondern ein Entgegenkommen des Bundes gegenüber den Kommunen und deren finanziellen Interessen.

Gut sieben Jahre nach dem Start des Hartz IV-Systems sieht sich der DGB durch die Entwicklung bestätigt: Bundesweit existieren sehr **unterschiedliche Regelungen zur Angemessenheit von Unterkunfts-kosten, die nicht durch örtliche Gegebenheiten begründet sind**, sondern auf politischen Entscheidungen der Kommunen beruhen. Je nach Entscheidung der Kommune sind Hilfeempfänger in ihren Möglichkeiten zu wohnen beschränkt. Teils werden schon geringe Überschreitungen der – ohnehin uneinheitlichen – Höchstbeträge zum Anlass genommen, Hilfeempfänger zum Umzug zu zwingen.

Ein besonderes Problem stellt sich in Fällen, in denen Hilfeempfänger Teile ihres Regelbedarfs darauf verwenden (müssen), einen angeblich unangemessenen Unterkunfts-kostenbedarf zu decken. Dies beschneidet die Möglichkeiten zur Deckung des notwendigen Lebensunterhalts gerade für Familien weiter.

Nach wie vor sind **Streitigkeiten um die Übernahme der Unterkunfts-kosten** ein Schwerpunkt bei Widerspruchs- und Klageverfahren. Die große Belastung der Jobcenter und der Sozialgerichte wäre bei einem bundeseinheitlich transparenten Rahmen mit Mindeststandards geringer. Der Streit um die Angemessenheit der Unterkunfts-kosten bindet nicht nur Ressourcen bei Jobcentern und Gerichten, sondern erschwert auch das Hauptanliegen des Gesetzes, die Integration in eine Erwerbstätigkeit.

Mit der letzten Novellierung der Regelsätze 2011 wurde auch das Recht zur Übernahme von Unterkunfts-kosten geändert. Durch **Satzungsermächtigung** (§ 22a SGB II) können Länder die Kommunen ermächtigen oder sogar verpflichten, durch Satzung die Angemessenheit der Unterkunfts-kosten zu bestimmen. Gut ein Jahr später ist festzustellen, dass ein Teil der Länder von dieser Satzungsermächtigung Gebrauch gemacht hat, ein anderer nicht. Auch hier laufen wieder die Möglichkeiten zur Sicherstellung des menschenwürdigen Existenzminimums auseinander in Abhängigkeit vom jeweiligen Wohnort.

Entschieden lehnt der DGB die im Rahmen der Satzungsermächtigung vorhandene Möglichkeit ab, dass Kommunen eine monatliche Pauschale festsetzen, mit der die Bedarfe für Unterkunft und Heizung abgegolten sind. Eine solche **Pauschalierung von Leistungen**, die einerseits bedarfsdeckend sein muss, andererseits aber auch wirtschaftlich aus Sicht der

Kommunen sein soll (§ 22a Absatz 2 SGB II) hält der DGB für unmöglich. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09. Februar 2010 sind die Wohnkosten Teil des physischen Existenzminimums als Grundbedürfnis Wohnen und angemessene Heizung. Pauschalierungen sind nur in sehr engen Grenzen zulässig. Pauschalierungen müssen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarfsdeckend sein, wobei hohe Anforderungen an die Ermittlung von Pauschalen gelten. So ist allein der unbestimmte Rechtsbegriff „ausreichend freier Wohnraum“ in § 22a Absatz 2 SGB II als Voraussetzung einer Pauschalierung so vage, dass in der Praxis zusätzlicher Klärungsbedarf und Rechtsstreitigkeiten aufgeworfen würden. Pauschalierungen, die den Unterkunftskostenbedarf mit hinreichender Sicherheit im Einzelfall abdecken, müssten über den jetzigen Angemessenheitsgrenzen liegen und würden so zu Mehraufwendungen bei den Kommunen führen. Eine Überprüfung der Pauschale im Einzelfall durch eine breit angelegte Öffnungsklausel würde wiederum dem Sinn von Pauschalierungen widersprechen. Im Ergebnis lehnt der DGB eine Pauschalierung sowohl aus rechtlichen Gründen wie auch aus Zweckmäßigkeit ab.

Der DGB schlägt vor, in einer Rechtsverordnung des Bundes (nach Schaffung einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage) bzw. alternativ direkt im SGB II folgende Eckpunkte zu regeln:

- Zunächst ist von den tatsächlichen Unterkunftskosten als maßgebend für den Bedarf auszugehen. **Erst nach einer Frist von mindestens zwölf Monaten im Leistungsbezug dürfen Angemessenheitsüberlegungen erfolgen.** Eine Angemessenheitsregelung setzt voraus, dass **örtlich tatsächlich ausreichend Wohnraum** zu den als angemessen bezeichneten Bedingungen auch zur Verfügung steht. Die Darlegungspflicht trifft dabei die Kommune. Das heißt, es darf nicht einfach der örtliche Mietspiegel oder andere rechtliche Grundlagen (wie z.B. die Angemessenheitsgrenzen im Wohngeldgesetz) zu Grunde gelegt werden, sondern es muss ergänzend darge-
- legt werden, dass ausreichend freier Wohnraum tatsächlich vorhanden ist.
- Da eine zentrale bundesweite Regelung der Angemessenheit aufgrund der unterschiedlichen örtlichen Wohnungsmärkte nicht vertretbar ist, muss eine vor Ort belastbare Datengrundlage zur Ermittlung der Angemessenheit gefunden werden. Hierbei bietet sich der örtliche Mietspiegel an in der Weise, dass im Sinne einer Mindestregelung die dort genannten Spannen nicht unterschritten werden dürfen. Bei der Bestimmung der Angemessenheit sollte von der Nettokaltmiete pro qm Wohnfläche ausgegangen werden. Die zugestandene maximale Wohnfläche sollte – wie bisher – differenziert nach der Personenzahl im Haushalt und den Richtlinien im sozialen Wohnungsbau ermittelt werden. Mieten für eine Sozialwohnung sollten dabei generell als angemessen gelten.
- Eine Aufforderung zum Umzug darf nur ergehen, wenn die Kommune den Nachweis erbracht hat, dass Wohnraum zu angemessenen Bedingungen auch tatsächlich vorhanden ist. Hartz IV-Empfänger zu Umzugsbemühungen anzuhalten, ohne dass ausreichend freier Wohnraum vorhanden ist, ist sinnloser Aufwand für Hilfeempfänger wie Behörde.
 - Die Verordnung sollte Regelungen zu Personengruppen enthalten, denen ein Umzug aus persönlichen Gründen nicht zumutbar ist (z.B. Pflege von im Haushalt wohnenden Angehörigen, gesundheitsbedingte Einschränkungen, Behinderung, oder Nähe zum Arbeitsort).
 - Erforderlich ist eine Bagatellgrenze, bis zu der eine Überschreitung der Angemessenheit toleriert wird. Dies ist vor dem Hintergrund der ansonsten entstehenden Umzugskosten auch wirtschaftlich.
 - Nicht zum Umzug aufgefordert werden sollten Personengruppen (z.B. im rentennahen Alter oder bei bevorstehender Arbeitsaufnahme), bei denen das Ende des Leistungsbezugs bereits absehbar ist.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)882

25. April 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Dr. Andy Groth, Schleswig

I. Zusammenfassung und Kernthesen**Zur Satzungsermächtigung (§§ 22a ff. SGB II):**

- Die Ermächtigung zum Erlass von Angemessenheitssatzungen (§ 22a Abs. 1 SGB II) bedarf keiner Änderung. Die bundesgesetzlichen Vorgaben geben kommunalen Satzungen einen verlässlichen Rahmen und tragen den Grundrechten der leistungsberechtigten Personen Rechnung.
- Die landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen zum sozialen Wohnungsbau sind für die Bestimmung der angemessenen Wohnfläche prinzipiell ungeeignet. Als Mindestanforderungen für kommunale Satzungen kommen sie – vorbehaltlich kompetenzrechtlicher Bedenken – schon deshalb nicht in Betracht.
- Angemessen i.S. des § 22 Abs. 1 SGB II sind Wohnungen, die Bezieher unterer Einkommen typischerweise anmieten. Die höchstrichterliche Rechtsprechung sieht deshalb das untere Marktsegment als Referenz an. Das schließt es aus, für kommunale Satzungen mindestens auf die örtliche Durchschnittsmiete abzustellen.
- Auch die Ermächtigung zum Erlass von Pauschalierungssatzungen (§ 22a Abs. 2 SGB II) ist verfassungsgemäß und bedarf aus Rechtsgründen keiner Änderung. Wegen der hohen Anforderungen an Pauschalierungssatzungen werden voraussichtlich nur wenige Länder entsprechende Ermächtigungsgrundlagen schaffen und sehr wenige Kommunen Pauschalierungssatzungen erlassen. In Einzelfällen (sehr homogener Wohnungsmarkt) kann eine Pauschalierung dennoch sinnvoll sein; die Entscheidung sollte den Akteuren in den Ländern vorbehalten bleiben.

Zum Kostensenkungsverfahren (§ 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II):

- Im SGB II gibt es keine Rechtsgrundlage, leistungsberechtigte Personen zum Wechsel der Unterkunft zu zwingen. Maßnahmen zur Vermeidung von Zwangsumzügen sind deshalb entbehrlich. Der Terminus "Zwangsumzug" ist irreführend.
- Das Kostensenkungsverfahren hat sich in der jetzigen Form bewährt. Es trägt den Interessen der leistungsberechtigten Personen wie den Interessen der Allgemeinheit Rechnung. Das geltende Recht ermöglicht einzelfallbezogene Abwägungsentscheidungen und führt in der Praxis zu sachgerechten und ausgewogenen Ergebnissen.
- Gesetzesänderungen, die bestimmte Personengruppen generell von der Kostensenkungsobligiertheit ausnehmen würden, sind abzulehnen. Solche Personengruppen wären ohne Verstoß gegen den Gleichheitssatz kaum verlässlich gegen andere Personengruppen abzugrenzen. Die sachgerechte Abwägung der widerstreitenden Interessen im Einzelfall würde vereitelt werden.
- Die bereits jetzt gewährten Leistungen bei Umzügen sind bei richtiger Rechtsanwendung ausreichend. Leistungsberechtigte Personen werden auch bei Umzügen zur Senkung ihrer Unterkunftskosten hinreichend abgesichert.

II. Satzungsermächtigung

- 1. Ermächtigung zu Angemessenheitssatzungen ist rechtspolitisch begrüßenswert und verfassungsrechtlich tragfähig**

Nach § 22a Abs. 1 Satz 1 SGB II in der Fassung des Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch v. 24. März 2011 (BGBl. I S. 453) können die Länder die Kreise oder kreisfreien Städte seit 1. April 2011 durch Gesetz ermächtigen oder verpflichten, durch Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet angemessen sind. Diese Bestimmung ist zu begrüßen.

Die Regelung der Angemessenheit durch Satzung und damit durch Rechtsnorm bietet Vorteile gegenüber dem bisher praktizierten Handeln auf Grundlage kommunaler Richtlinien. Der Angemessenheitsbegriff in § 22 Abs. 1 SGB II markiert eine Konfliktlinie, an der sich gewichtige Interessen der Leistungsberechtigten einerseits und der kommunalen Träger andererseits gegenüberstehen: Für leistungsberechtigte Personen bedeutet die Wohnung einen Rückzugsraum, das Wohnumfeld einen Identifikationsraum, dessen Preisgabe einen vielfach ohnehin empfundenen sozialen Abstieg auch nach außen sichtbar machen würde. Die eigene Wohnung wird von den Leistungsberechtigten selten als unangemessen angesehen. Für die zuständigen kommunalen Träger (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) andererseits bedeutet jede Erhöhung der Angemessenheitsgrenze nicht nur eine beträchtliche Ausweitung des Sozial-etats; der Wohnungsmarkt reagiert erfahrungsgemäß rasch auf höhere Angemessenheitsgrenzen, so dass der sozialpolitische Effekt einer solchen Maßnahme nicht nachhaltig und letztlich eher gering ist.

Der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist es bisher nicht gelungen, die dargestellte Gemengelage zufriedenstellend aufzulösen. Zwar hatte sich das Bundessozialgericht bereits in seinen ersten Entscheidungen zum SGB II im November 2006 mit der Angemessenheit der Unterkunftskosten befasst und hat seither gut zwei Duzend weitere Entscheidungen zu diesem Thema folgen lassen. Es setzt zutreffend bei der Produkttheorie (angemessene Unterkunftskosten = angemessene Wohnfläche x angemessener Quadratmeterpreis) an. Die schwierige Ermittlung des angemessenen Quadratmeterpreises gelingt auf Grundlage der vom Bundessozialgericht implementierten Lehre vom "schlüssigen Konzept" jedoch nur unbefriedigend. Ein solches hat der 4. Senat des Bundessozialgerichts in seiner so genannten Wilhelmshaven-I-Entscheidung (BSG, Urteil vom 22. September 2009 - B 4 AS 18/09 R - BSGE 104, 192, Rz. 19) wie folgt definiert:

"Ein Konzept ist ein planmäßiges Vorgehen des Grundsicherungsträgers im Sinne der systematischen Ermittlung und Bewertung genereller, wenngleich orts- und zeitbedingter Tatsachen für sämtliche Anwendungsfälle im maßgeblichen Vergleichsraum und nicht nur ein punktuelles Vorgehen von Fall zu Fall. 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 Ghattobildung),
- = es bedarf einer nachvollziehbaren Definition des

Gegenstandes der Beobachtung, zB 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, zB Mietspiegel),
- = Repräsentativität des Umfangs der eingezogenen Daten,
- = Validität der Datenerhebung,
- = Einhaltung anerkannter mathematisch-statistischer Grundsätze der Datenauswertung und
- = Angaben über die gezogenen Schlüsse (zB Spannoberwert oder Kappungsgrenze)."

Diese Vorgaben sind kleinteilig und vage zugleich. Ein schlüssiges Konzept erfordert erheblichen Sachverstand, den der kommunale Träger im Regelfall extern wird einkaufen müssen. Die Kosten dürften im fünf- bis sechsstelligen Eurobereich liegen. Selbst dann ist der kommunale Träger aber noch einem erheblichen Risiko ausgesetzt: Das Bundessozialgericht selbst hat erst in einem einzigen Fall für den großstädtischen Raum ein Konzept auf Grundlage eines qualifizierten Mietspiegels als "schlüssig" gebilligt. Für den ländlichen Raum, bei dem die Angemessenheitsgrenze in Ermangelung von Mietspiegeln, wegen der Heterogenität des Wohnungsmarktes und in Anbetracht einer höheren Eigenheimquote sehr viel schwieriger zu ermitteln ist, liegt bisher – soweit ersichtlich – nur eine höchstrichterliche Entscheidung vor (BSG, Urteil vom 23. August 2011 – B 14 AS 91/10 R). Selbst wenn der Träger über ein eigenes Konzept verfügt, schließt dies aber anderweitige eigene Ermittlungen der Sozialgerichte nicht aus; die Investition in ein schlüssiges Konzept kann also ins Leere gehen.

Die Satzungsermächtigung bietet gute Chancen, zu einer Verbesserung der letztlich noch immer unbefriedigenden Situation beizutragen. Die Vorteile der Satzung gegenüber der verwaltungsinternen Unterkunftsrichtlinie lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- mehr Rechtssicherheit durch normatives Handeln,
- mehr Transparenz durch öffentlichen Diskurs,
- mehr Akzeptanz durch bürgerschaftliche Partizipation.

Satzungen sind im Gegensatz zu bloß internen Verwaltungsrichtlinien auch im Außenverhältnis bindende Rechtsnormen. Gerichte sind zur Anwendung verpflichtet, sofern sie nicht davon überzeugt sind, dass die Satzung gegen höherrangiges Recht verstößt. Dem Satzungsgeber kommt bei der Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Angemessenheit ein (wenn auch grundrechtlich begrenztes) Normsetzungsmessen zu, das die allein mit Richtlinien arbeitende Verwaltung nicht hat. Die Satzung trägt insofern dazu bei, ein schlüssiges Konzept rechtssi-

cher umzusetzen. Die Möglichkeit der satzungsmäßigen Umsetzung und die damit verbundene Erhöhung der Rechtssicherheit dürften positive Anreize für die Entwicklung schlüssiger Konzepte setzen. Das Normenkontrollverfahren nach § 55a SGG bietet obendrein die Möglichkeit, Satzungen kurzfristig durch die Landessozialgerichte zu überprüfen und damit zeitnah Rechtsklarheit herzustellen.

Transparenz und Akzeptanz sind zusätzliche Vorteile, die eine Satzung vermitteln kann. Die Erfahrung zeigt, dass Leistungsberechtigte den Mietobergrenzen auch deshalb misstrauen, weil sie als verwaltungsinterne Richtlinien unter dem Verdacht stehen, allein finanzpolitisch motiviert zu sein. Dieser Eindruck würde durch eine öffentliche Befassung des mit unmittelbarer demokratischer Legitimation ausgestatteten Selbstverwaltungsgremiums (Gemeinderat/Kreistag) vermieden werden (zum Ganzen Groth, Angemessene Unterkunftskosten nach dem SGB II – Satzungermächtigung als Lösung der aktuellen Probleme?, Die Sozialgerichtsbarkeit [SGB] 2009, S. 644 ff.).

Die jetzigen Regelungen bedürfen auch aus verfassungsrechtlichen Gründen keiner Änderung. Im Zusammenhang mit dem Grundrecht auf Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 Bvl 1/09 u.a. – BVerfGE 125, 175) wird insbesondere der Parlamentsvorbehalt gewahrt. Die wesentlichen Weichenstellungen hat der parlamentarische Bundesgesetzgeber getroffen, indem er dezidierte Vorgaben bezüglich des Inhalts der Satzungen (§ 22b SGB II) und der Grundsätze von Datenerhebung, Datenauswertung und -überprüfung (§ 22c SGB II) gemacht hat.

2. Landesrechtliche Ausführungsbestimmungen zum sozialen Wohnungsbau als ungeeigneter Maßstab

Die landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen zum sozialen Mietwohnungsbau sind ein prinzipiell ungeeigneter Maßstab für die Bestimmung der grundsicherungsrechtlich angemessenen Wohnfläche. Auch das Bundessozialgericht hat dies bereits mehrfach festgestellt, besonders nachdrücklich in seiner Entscheidung zur Angemessenheit der Unterkunftskosten in München (BSG, Urteil vom 19. Februar 2009 – B 4 AS 30/08 R – BSGE 102, 263). Das Bundessozialgericht führt dort aus:

„Offen bleibt, nach welchen Aspekten die Länder Wohnraumgrößen gemäß § 10 WoFG festlegen und welche Zwecke sie damit verfolgen. Damit steht auch nicht fest, ob der mit der Angemessenheitsprüfung verbundene Zweck im Rahmen des § 22 SGB II mit den Zwecken des WoFG nebst Ausführungsbestimmungen der Länder weitgehend übereinstimmt.“

Die Bestimmungen zum sozialen Wohnungsbau sind aber auch deshalb ungeeignet, weil sie (zwingend) landesweit einheitliche Flächengrenzen vorgeben, obwohl die durchschnittlichen Größen der verfügbaren Wohnungen innerhalb eines Landes erheblich divergieren können. So kann z.B. eine Wohnungsgröße von 55 qm in der ländlichen Oberpfalz nach Lage des dortigen Wohnungsbestandes und -marktes

durchaus angemessen sein, während in München u.U. eine Begrenzung der angemessenen Wohnfläche auf 45 qm gerechtfertigt sein kann, weil dort generell (und nicht nur in der Gruppe der SGB-II-Leistungsbezieher) „kleiner“ gewohnt wird (vgl. Groth, SGB 2009, 644, 645; speziell zur zitierten BSG-Entscheidung: Groth, juris Praxisreport Sozialrecht [jurisPR-SozR] 22/2009 Anm. 2). Die Satzung bietet gerade die Chance, die Angemessenheit auch der Wohnfläche nach den Gegebenheiten vor Ort realitätsgerecht zu bestimmen.

Vor diesem Hintergrund wäre es verfehlt, die landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen zu Mindeststandards zu erheben, zumal dann ein zentraler Faktor für die Festlegung der Angemessenheitsgrenze wesentlich durch die Ministerialverwaltungen der jeweiligen Länder und nicht durch die zuständigen Träger bestimmt würde. Inwieweit dies auch kompetenzrechtliche Probleme aufwerfen würde, bedürfte einer intensiveren Prüfung und sei hier dahingestellt.

3. Mittelwerte örtlicher Mietspiegel als ungeeignetes, zumindest nicht sachgerechtes Kriterium

Die Überlegung, für Angemessenheitssatzungen, deren Werte auf örtlichen Mietspiegeln bzw. der örtlichen Vergleichsmiete beruhen, gesetzlich vorzugeben, dass die arithmetisch gewichteten Mittelwerte oder Mediane nicht unterschritten werden dürfen, ist abzulehnen. Die qualitativen Anforderungen an satzungsmäßige Mietobergrenzen wären dann höher, als sie bei schlichter Anwendung des § 22 Abs. 1 SGB II sind. Insoweit hat der Bundessozialgericht bereits in seiner ersten Entscheidung zu den Kosten der Unterkunft (BSG, Urteil vom 7. November 2006 – B 7b AS 18/06 R – BSGE 97, 254) festgestellt:

„Angemessen sind die Aufwendungen für eine Wohnung nur dann, wenn diese nach Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen genügt und keinen gehobenen Wohnstandard aufweist. Die Wohnung muss von daher hinsichtlich der aufgeführten Kriterien, die als Mietpreis bildende Faktoren regelmäßig im Quadratmeterpreis ihren Niederschlag finden, im unteren Segment der nach der Größe in Betracht kommenden Wohnungen in dem räumlichen Bezirk liegen, der den Vergleichsmaßstab bildet.“

Diese Rechtsprechung hat das Bundessozialgericht auch in der Folgezeit aufrecht erhalten (vgl. z.B. BSG, Urteil vom 2. Juli 2009 – B 14 AS 33/08 R – SozR 4-4200 § 22 Nr 25). Dementsprechend verlangt das Bundessozialgericht auch in der Entscheidung zum Berliner Mietspiegel nicht prinzipiell nach der Berücksichtigung gewichteter Mittelwerte, sondern sieht lediglich bestimmte Baualterklassen, die den „untersten Standard“ repräsentieren würden, nicht als bei der Bestimmung der Mietobergrenze berücksichtigungsfähig an (BSG, Urteil vom 19. Oktober 2010 – B 14 AS 50/10 R – SozR 4-4200 § 22 Nr 42).

Die Festsetzung eines qualitativen Mindeststandard in Höhe der durchschnittlichen Aufwendungen wäre demnach nur allgemein (im Rahmen des § 22 Abs. 1 SGB II) und nicht speziell bezogen auf Satzungen zulässig. Ob eine solche Regelung, die Beziehern

steuerfinanzierter Grundsicherungsleistungen mindestens einen durchschnittlichen Wohnstandard sichern würde, auch im Hinblick auf die Interessen von Beziehern unterer Einkommen ausgewogen wäre, muss dem politischen Diskurs vorbehalten bleiben.

4. Zulässigkeit von Pauschalierungssatzungen

Nach § 22a Abs. 2 Satz 1 SGB II können die Länder die Kreise und kreisfreien Städte auch dazu ermächtigen, abweichend von § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II die Bedarfe für Unterkunft und Heizung in ihrem Gebiet durch eine monatliche Pauschale zu berücksichtigen. Pauschalierungssatzungen sind auch bei entsprechender landesrechtlicher Ermächtigung nur zulässig, wenn einerseits ausreichend freier Wohnraum verfügbar ist und andererseits die Pauschalierung dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entspricht. In der Satzung sind ferner Regelungen zu treffen für den Fall, dass die Pauschalierung im Einzelfall zu unzumutbaren Ergebnissen führt (§ 22a Abs. 2 Satz 2 SGB II).

Die Voraussetzungen für eine rechtmäßige Pauschalierungssatzung sind unter diesen Bedingungen und angesichts der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zu den Regelleistungen (BVerfG, Urteil vom 9. Februar 2010 – 1 BvL 1/09 u.a. – BVerfGE 125, 175), deren Wertungen in Grundzügen auf die Ermittlung einer Pauschale für Unterkunft und/oder Heizung übertragen werden müssten, hoch. Eine Pauschale müsste so hoch bemessen sein, dass damit in jedem Einzelfall der menschenwürdige Unterkunftsbedarf verlässlich gedeckt werden könnte.

Dieser Befund führt indes nicht zur Verfassungswidrigkeit der Ermächtigungsgrundlage. Nach Lage der örtlichen Gegebenheiten wäre es insbesondere bei einem sehr homogenen Wohnungsmarkt mit ausreichendem Wohnungsangebot möglich, das Existenzminimum auch im Bereich der Unterkunft ohne Verletzung von Grundrechten der Betroffenen einerseits und des Wirtschaftlichkeitsgebots andererseits zu decken, zumal die pauschalierte Gewährung von Leistungen den administrativen Aufwand sinken lässt.

Die Entscheidung, inwieweit von der Ermächtigung des § 22a Abs. 2 SGB II Gebrauch gemacht wird, sollte deshalb den Ländern und bei entsprechender landesgesetzlicher Ermächtigung den dortigen kommunalen Trägern überlassen werden. Da voraussichtlich ohnehin nur eine kleine Minderheit der Länder zu Pauschalierungssatzungen ermächtigen (gegenwärtig ist dies nur im Land Hessen der Fall) und ein noch sehr viel kleinerer Kreis kommunaler Träger von einer solchen Ermächtigung Gebrauch machen wird, stellt sich die Frage einer Änderung der Vorschrift gegenwärtig nicht.

III. Kostensenkungsverfahren

1. Grundsätzliches

Übersteigen die Aufwendungen für die Unterkunft die Angemessenheitsgrenze, werden sie nach geltendem Recht (§ 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II) vom Jobcenter weiterhin so lange berücksichtigt, wie es der

leistungsberechtigten Person nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, die Aufwendungen durch Umzug, Untervermieten oder auf andere Weise zu senken, in der Regel jedoch längstens für sechs Monate. Diese Regelung soll leistungsberechtigten Personen einen befristeten Bestandsschutz vermitteln, der es den Jobcentern erlaubt, auch an sich unangemessene Aufwendungen für einen Übergangszeitraum zu übernehmen. Ist dieser Zeitraum abgelaufen, werden Leistungen zur Deckung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung nicht verweigert, sondern in Höhe der angemessenen Aufwendungen erbracht (§ 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II). § 22 SGB II enthält keine Ermächtigung für die Jobcenter, leistungsberechtigte Personen (z.B. mit Mitteln des Verwaltungszwangs) zum Wechsel ihrer Wohnung zu zwingen. Der im Zusammenhang mit dem Kostensenkungsverfahren verwendete Terminus „Zwangsumzug“ ist deshalb rechtstechnisch verfehlt.

Der Begriff ist aber auch rechtspolitisch unangebracht. Er impliziert, dass sich Empfänger von Grundsicherungsleistungen, die in einer kostenunangemessenen Wohnung leben, regelmäßig gezwungen sehen, ihre Wohnung aufzugeben und in eine kostengünstigere Wohnung umzuziehen. Dies ist nicht notwendigerweise der Fall. So ist es leistungsberechtigten Personen u.a. durch Freibeträge bei Erwerbstätigkeit oder durch Einsparungen bei den Regelbedarfen möglich, moderate Überschreitungen der Angemessenheitsgrenze zu kompensieren. Dementsprechend dürfte der hier ersichtlich pointiert verwendete Begriff des „Zwangsumzugs“ auch die faktischen Gegebenheiten nicht widerspiegeln. Meine richterliche Erfahrung zeigt, dass eine Mehrzahl der Personen, die die Übernahme der tatsächlichen Aufwendungen im Klagewege erreichen wollen, auch Jahre nach Durchführung des Kostensenkungsverfahrens noch in ihren Wohnungen leben.

2. Kein Änderungsbedarf beim Kostensenkungsverfahren

Die Regelungen zum Kostensenkungsverfahren sind seit Inkrafttreten des Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt am 1. Januar 2005 weitgehend unverändert geblieben. Anfänglich offene Rechtsfragen sind mittlerweile durch das Bundessozialgericht einer Klärung zugeführt worden. Die Regelungen sind handbarbar und bergen in der Praxis wenig Konfliktpotential.

So hat das Bundessozialgericht entschieden, dass die Sechsmonatsfrist grundsätzlich auszuschöpfen ist und regelmäßig erst dann beginnt, wenn die leistungsberechtigte Person über die Unangemessenheit der Unterkunftskosten informiert worden ist (vgl. bereits BSG, Urteil vom 7. November 2006 – B 7b AS 10/06 R – BSGE 97, 231). Auch die Anforderungen an die (Un)zumutbarkeit von Umzügen insbesondere bei Behinderungen und Krankheiten und bei Personen, die mit Kindern und Jugendlichen in einem Haushalt leben, hat die höchstrichterliche Rechtsprechung ausreichend konkretisiert (vgl. BSG, Urteil vom 19. Februar 2009 – B 4 AS 30/08 R – BSGE 102, 263), ohne dabei die für Verwaltungen und Gerichte notwendigen Spielräume für Billigkeitsentscheidungen im Einzelfall zu beseitigen. Eine sche-

matische Privilegierung bestimmter Personengruppen, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) genügen müsste – würde nicht nur eine gesetzgeberische Herausforderung bedeuten, sondern obendrein die beschriebenen notwendigen Spielräume für die Rechtsanwender einengen.

Eine Verlängerung der Regelfrist von sechs Monaten auf ein Jahr wäre rechtlich zwar ohne Weiteres zulässig. Einen Bedarf dafür sehe ich aber nicht. Namentlich erscheint dies nach meiner Wahrnehmung nicht geboten, um den Betroffenen die Konzentration auf die Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Es ist in der Praxis zu beobachten, dass ein gewichtiger Anteil derjenigen Personen, die in preislich deutlich unangemessenen Wohnungen leben, nicht direkt aus dem Arbeitsleben nahtlos in den Bezug von Arbeitslosengeld II abrutscht. Gerade in dieser Personengruppe erscheint der Anteil derjenigen, die zuvor in der Regel mindestens ein Jahr Arbeitslosengeld bezogen haben, noch hoch. Diese Personengruppe hat aber mindestens eineinhalb Jahre Zeit, sich auf ihre Eingliederung in Arbeit zu

konzentrieren, bevor eine Absenkung der die Unterkunft betreffenden Leistungen erstmals droht.

3. Leistungen bei Wohnungswechseln sind im bisherigen Umfang ausreichend

Das SGB II sieht bereits in seiner jetzigen Form bei notwendigen Umzügen und damit insbesondere bei Umzügen, die vom Jobcenter veranlasst sind, die Übernahme der Wohnungsbeschaffungs- und Umzugskosten vor (§ 22 Abs. 3 SGB II). In diesem Rahmen müssen ggf. auch Erstausstattungen (§ 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 SGB II) übernommen werden (vgl. BSG, Urteil vom 1. Juli 2009 – B 4 AS 77/08 R – SozR 4-4200 § 23 Nr 4). Kosten für Schönheitsreparaturen und Auszugsrenovierungen sieht die höchstrichterliche Rechtsprechung ohnehin als Kosten der Unterkunft i.S. des § 22 Abs. 1 SGB II an (vgl. BSG, Urteil vom 24. November 2011 – B 14 AS 15/11 R). Vor diesem Hintergrund besteht keine Veranlassung, anderweitige konkurrierende Regelungen zur Kostenübernahme bei „unvermeidbarem Wohnungswechsel“ zu schaffen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)885

25. April 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Alexandra Frank-Schinke, Nürnberg

Zusammenfassung:

Die §§ 22 ff SGB II sind jetzt schon sehr umfangreich und komplex; zu § 22 SGB II gibt es mittlerweile ein Vielzahl an Rechtsprechung. Durch diese -auch höchstrichterliche Rechtsprechung- konnten mittlerweile viele offene Fragen geklärt werden. Jede zusätzliche Regelung würde weitere Rechtsunsicherheit und Streitigkeiten produzieren. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Erfordernisse der Übernahme von Kosten der Unterkunft und Heizung und die Anforderungen an kommunale Satzung im SGB II in ausreichendem Maße geregelt sind. Den Kommunen muss aufgrund des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung nach Art. 28 Absatz 1 und 2 GG auch ein gewisser Spielraum zur eigenständigen Ausgestaltung und Ermittlung der Unterkunftskosten in ihrem Zuständigkeitsbereich verbleiben. So weist auch die Gesetzesbegründung¹ zu § 22 b SGB II darauf hin, dass es Ziel der Regelung ist, eine Vielfalt an Konzepten zur Festsetzung der angemessenen Bedarfe für Unterkunft und Heizung zu ermöglichen. Die eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten sollen der bereits existierenden regionalen Vielfalt an Verwaltungsvorschriften Rechnung tragen.

Eine Modifizierung wäre jedoch für § 42 a SGB II überlegenswert, da er keinen Ermessensspielraum für Rückforderungen von Darlehen belässt und damit eine Berücksichtigung der individuellen Anforderungen von Bedarfsgemeinschaften unmöglich macht. Zumindest für Darlehen, die kommunale Leistungen betreffen - wie Mietkaution und Mietschuldenübernahme- sollte es Ermessensregelung geben.

¹ BT-Dr. 17/3404,101

Kommunale Satzungen, die die Angemessenheit von Aufwendungen für die Unterkunft und Heizung regeln, müssen Mindeststandards erfüllen. Pauschalierungen dürfen nicht vorgenommen werden.

Umfang des Anspruchs auf Kosten der Unterkunft und Heizung und Anforderungen an kommunale Satzungen

a) Die Bedarfe für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II umfassen auch die Kosten für Warmwasser sowie alle Wohnnebenkosten (Betriebskosten)

und die Kosten, die bei einer energetischen Sanierung der Unterkunft entstehen. Die Höhe der Kosten der Unterkunft wird bei einer energetischen Sanierung entsprechend angepasst.

Warmwasser und Wohnnebenkosten

Von dem Begriff „Bedarfe für Unterkunft und Heizung“ nach § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II sind auch bisher schon die Wohnnebenkosten umfasst, jetzt auch die Kosten für die Warmwasserbereitung, bei dezentraler Bereitung über den Mehrbedarf nach § 21 Absatz 7 SGB II. ***Es gibt hier keinen Handlungsbedarf.***

Energetische Sanierung

Nimmt ein Vermieter Modernisierungsmaßnahmen vor (die von reinen Instandhaltungsmaßnahmen abzugrenzen sind), kann er vom Mieter eine Modernisierungsumlage nach § 559 BGB verlangen. Die zulässige Erhöhung der Nettajahresmiete ist begrenzt auf 11 % der reinen Modernisierungsaufwendungen. Unter Modernisierungsmaßnahmen fallen auch bauliche Veränderungen, die eine nachhaltige Ener-

gieeinsparung bewirken. Liegt der Mietpreis auch nach der Modernisierungsmieterhöhung noch innerhalb der örtlichen Angemessenheitswerte wird er als Kosten der Unterkunft übernommen, da der Mieter i. d. R. die Modernisierung zu dulden und den höheren Mietzins hinzunehmen hat (§ 554 Absatz 2 und § 559 Absatz 1 BBG). Eine Berücksichtigung von Mieterhöhungen aufgrund energetischer Sanierung, die zu einer Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen führen, ist außerdem durch § 22 Absatz 1 Satz 4 SGB II möglich. Im Rahmen dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung können die gesamten Mietkosten einschließlich der Heizkosten (Bruttowarmmiete) betrachtet werden. Hierbei lassen sich dann zukünftig eingesparte Heizkosten ins Verhältnis zu den zukünftigen Mietkosten setzen. Die Frage der zusätzlichen Berücksichtigung von energetischen Sanierungskosten im Rahmen der § 22 ff SGB II stellt sich ja nur, wenn die die örtlichen Angemessenheitsgrenzen durch die Umlage der Modernisierung maßgeblich überschritten werden.

Eine generelle Kostenübernahmepflicht für Modernisierungsmieterhöhungen aufgrund energetischer Sanierung sollte jedoch nicht ins Gesetz aufgenommen werden.

Das SGB II dient der Sicherstellung des Existenzminimums. Es ist fraglich, ob es die Aufgabe eines steuerfinanzierten Transferleistungssystems sein kann, den Klimaschutz in Deutschland zu fördern, zumal die Übernahme der Kosten für die Unterkunft nach § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II unter der Prämisse der Angemessenheit steht. Hier stellt sich dann auch die Frage, ob es mit dem Gleichheitsprinzip vereinbar ist, Mieterhöhungen aufgrund energetischer Sanierung gegenüber anderen Mieterhöhungen zu privilegieren. In der Rechtsprechung gibt es bislang keinerlei Bestrebungen die örtlichen Angemessenheitsgrenzen aufgrund energetischer Sanierungsmaßnahmen im Einzelfall zu überschreiten. Berücksichtigt werden bislang nur Faktoren die in der Person des Leistungsberechtigten liegen.

Der Erfahrungswert besagt zudem, dass die eingesparten Heizkosten die gestiegene Miete nach der energetischen Modernisierung bei weitem nicht auszugleichen (Beispiel: Energieeinsparung ca. 0,50 €/m² mtl. bei einer rechtlich möglichen Mieterhöhung nach § 559 BGB von ca. 1,50 €/m² mtl.). Die individuelle Energieeinsparung des einzelnen Mieters kann jedoch sehr differenzieren, da sie auch z. B. von Nutzerverhalten und Lage bzw. Ausrichtung der Wohneinheit im Gebäude abhängt. Ein Mieter, der z. B. eine sehr günstig gelegene Wohnung mittig in einem größeren Gebäude hat oder der bisher schon sehr sparsam war, wird u. U. kaum Heizkosten einsparen.

In der Regel werden neben den energetischen Maßnahmen auch noch andere wohnwertverbessernde umlagefähige Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt (z.B. Sprechanlage, Schließanlage, Kaltwasserzähler, Balkonanbau, Streichen der Fassade, Badmodernisierung). Diese wohnwertverbessernden Sanierungen können nochmals zusätzlich rd. 1,30 - 2,10 €/m² monatlich oder mehr ausmachen, so dass die Angemessenheit des Mietpreises der konkreten

Wohnung trotz der Übernahme der energetischen Sanierungskosten oftmals nicht mehr gegeben sein wird.

Weiterhin ist es in der praktischen Umsetzung schwierig, die in der Modernisierungsmieterhöhung tatsächlich enthaltenen Kosten für die energetische Verbesserung festzustellen. Grundsätzlich hat ein Vermieter zwar die Pflicht dieser Mieterhöhung eine genaue Kostenberechnung beizulegen. Die Praxiserfahrung von Mietervereinen zeigt jedoch, dass diese Dokumentationspflichten nicht immer ausreichend erfüllt werden. Um dann die Kosten für die energetische Verbesserung festzustellen, müsste sich der Mieter vom Vermieter alle Handwerkerrechnungen vorlegen lassen und diese auswerten.

Aufgrund der Unterschiedlichkeit des Wohnungsbestandes in den einzelnen Kommunen und Landkreisen sollte es jedem kommunalen Träger überlassen bleiben, ob und wie er es aufgrund des örtlichen Wohnungsmarktes für notwendig und sinnvoll hält energetische Sanierungsmaßnahmen im Rahmen des § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II zu berücksichtigen.

In die Überlegungen ist auch mit einzubeziehen, dass die erheblichen Kostensteigerungen nach Modernisierungsmaßnahmen nicht nur für Transferleistungsbezieher ein finanzielles Problem darstellen, sondern auch für andere Mieter mit geringerem Einkommen. Auch dieser Personenkreis ist u. U. nach Modernisierungsmaßnahmen mit einer Umzugsnotwendigkeit konfrontiert.

b) Wird die Mietkaution in Form eines Darlehens erbracht (§ 22 Absatz 6 SGB II), findet § 42a SGB II mit folgenden Einschränkungen Anwendung: Die Darlehensnehmerinnen und Darlehensnehmer sind nicht verpflichtet, zuvor ihr Schonvermögen einzusetzen.

Außerdem ist eine Aufrechnung gegen den Anspruch auf den Regelbedarf zur Sicherung des Lebensunterhalts ausgeschlossen. Das heißt, der Darlehensnehmerin oder dem Darlehensnehmer dürfen für die Rückzahlung des Darlehens nicht Bestandteile des Regelbedarfs abgezogen werden.

§ 42 a SGB II ist eine Vorschrift, die für die Gewährung von Transferleistungen, die das Existenzminimum abdecken sollen, grundsätzlich zu unflexibel ist, da in den gesamten Regelungen keinerlei Ermessensspielraum vorhanden ist. Eine derart starre Regelung, die keine Abweichung zulässt, passt nicht für alle Leistungsbezieher. Zu berücksichtigen ist auch, dass es im SGB XII eine vergleichbare Regelung nicht gibt.

§ 42 a Absatz 1 SGB II / Einsatz von Schonvermögen

Sämtliche Darlehen dürfen nur bewilligt werden, wenn der Bedarf nicht durch Vermögen nach § 12 Absatz 2 Nr. 1, Nr. 1 a und Nr. 4 gedeckt werden kann.

Grundsätzlich spricht nichts dagegen eine Kautionsgewährung vom Einsatz von Schonvermögen abhängig zu machen, denn die Mietkaution bleibt ja weiterhin auch eine Vermögensposition des Mieters. Die

Vorschrift ist allerdings insofern sehr weitgehend, das sie das Vermögen von Kindern und auch den Freibetrag für Anschaffungen mit umfasst; außerdem keinerlei Ermessensspielraum für Härtefälle vorsieht. Diese strenge Regelung führt dazu, dass dann im Bedarfsfall für notwendige Anschaffungen wie z. B. eine Waschmaschine keine Rücklagen mehr vorhanden sind. Hierfür müsste dann wiederum ein Darlehen aufgenommen werden. „Bestraft“ werden letztendlich die Leistungsbezieher, die sparsam wirtschaften und für Anschaffungen zurücklegen.

§ 42 a Absatz 2 SGB II / monatliche Aufrechnung

Grundsätzlich ist die Einführung des § 42 a Absatz 2 SGB II problematisch, da diese Regelung -ohne jeden Ermessensspielraum - vorgibt, dass ein Darlehen für eine Kautions nach § 22 Absatz 6 Satz 3 SGB II sofort wieder in Höhe von 10 % vom Regelbedarf einbehalten werden muss. Eine Steuerung lässt sich nur über die Anzahl der Darlehensnehmer nach Absatz 1 erreichen. Ist die gesamte Bedarfsgemeinschaft einschließlich der Kinder Darlehensnehmer, dann fehlt ein erheblicher Betrag vom monatlichen Bedarf. Zudem ist es nicht unproblematisch Kindern Darlehen aufzubürden: Hier ist § 1629 a BGB zu berücksichtigen (BSG vom 7.7.2011 Az.: B 14 AS 153/10 R).

Besser wäre es im individuellen Fall zu entscheiden, in welcher Höhe die Bedarfsgemeinschaft die Rückzahlung des Kautionsdarlehens erbringen kann. Kinder sollten generell ausgenommen werden. Es sollte auch die Möglichkeit bestehen auf die sofortige Rückzahlung zu verzichten oder auf einen späteren Beginn zu verschieben. Gerade in einer Umzugssituation fallen für die Leistungsbezieher sowieso viele zusätzliche Kosten an.

Bei einem Darlehen zur Mietschuldenübernahme nach § 22 Absatz 8 SGB II besteht dann im Gegenzug manchmal das Problem, dass eine Einbehaltung von 10 % der Regelleistung zu gering ist und es Sinn machen würde, den Rückzahlungssatz unter Berücksichtigung der individuellen Verhältnisse zu erhöhen.

Durch die in § 42 a Absatz 2 SGB II geregelten Rückzahlungsmodalitäten kann es zu sehr langen Zeiträumen kommen, in denen nicht die volle Leistung erbracht wird und damit das Recht auf existenzsichernde Leistungen nach Art. 1 und Art 20 Absatz 1 GG verletzt wird.

c) Die in § 22 a Absatz 1 Satz 1 SGB II enthaltene Möglichkeit der Länder, die Kreise und kreisfreien Städte zu ermächtigen oder zu verpflichten, durch eine Satzung zu bestimmen, in welcher Höhe Aufwendungen für Unterkunft und Heizung angemessen sind, wird konkretisiert.

Kommunale Satzungen müssen folgende Mindestanforderungen erfüllen:

Die angemessene Grundfläche einer Wohnung bestimmt sich mindestens nach den landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen über die Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus.

§ 22b Absatz 1 Nummer 1 SGB II

§ 22b Absatz 1 Nummer 1 SGB II regelt, dass sich die angemessene Wohnfläche an der Struktur des Wohnungsmarktes orientiert. Es sollen die Verhältnisse des einfachen Standards auf dem Wohnungsmarkt abgebildet werden. Nach der Gesetzesbegründung ist dies die Wohnfläche, die auf dem örtlichen Markt für Haushalte mit Niedrigeinkommen ohne Sozialleistungsbezug üblich ist. Diese Regelung bezieht sich vor allem auf Ballungsräume, in denen üblicherweise kleinere Wohnflächen als in den landesrechtlichen Regelungen vorgesehen sind, bewohnt werden.

Bislang wurde ein Abweichen von den landesrechtlichen Wohnraumförderbestimmungen von der Rechtsprechung nicht zugelassen (BSG vom 19.02.2009 Az.: B 4 AS 30/08 R Stadt München). Die Anforderung an eine individuelle Festlegung der örtlich angemessenen Wohnfläche, ist nach der Gesetzesbegründung jedoch sehr hoch, da ein Abweichen nur in Frage kommt, wenn belastbare Daten vorliegen.

Wenn dem Ergebnis eine fundierte Recherche über die üblichen örtlichen Wohnungsgrößen zugrunde liegt, spricht nichts gegen ein Abweichen von den landesrechtlichen Förderbestimmungen, da diese auch nur ein Hilfskonstrukt darstellen und nicht immer die wirklichen Verhältnisse vor Ort abbilden.

Das Korrektiv ist letztendlich immer das Produkt aus Wohnfläche und angemessenem Quadratmeterpreis. Das gefundene Ergebnis muss so bemessen sein, dass auf dem Wohnungsmarkt freie Wohnungen zu diesem Preis gefunden werden können.

Darüber hinaus sind auch besondere persönliche und berufliche Bedürfnisse der Leistungsbezieherinnen und -bezieher und ihrer Angehörigen sowie der nach allgemeiner Lebenserfahrung in absehbarer Zeit zu erwartende zusätzliche Raumbedarf zu berücksichtigen.

Individuelle Anforderungen und persönliche Bedürfnisse können in einer Satzung, die die abstrakte Angemessenheit der Unterkunftskosten für alle Leistungsberechtigten regelt, nicht berücksichtigt werden. Dies ist dann der individuellen Prüfung der konkreten Angemessenheit vorbehalten. Eine Sonderregelung für bestimmte Personengruppen ist bereits in § 22 b Absatz 3 SGB II vorgesehen.

§ 22 b Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 SGB II ist dahingehend zu konkretisieren, dass für Menschen mit Behinderung die Regelungen nach DIN 18022, 18025/1 und 18025/2 verpflichtend Anwendung finden.

§ 22 b Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 SGB II

Für Menschen mit Behinderung soll bereits nach § 22 b Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 SGB II eine Sonderregelung bezüglich der angemessenen Unterkunftskosten getroffen werden.

Eine weitere Konkretisierung der Vorschrift mit DIN-Vorschriften wird von der Stadt Nürnberg nicht für sinnvoll erachtet.

Bei der Wohnungsversorgung für Menschen mit

Behinderung geht es nicht um die Berücksichtigung von einschlägigen DIN-Vorschriften. Diese umfassen hauptsächlich Menschen, die im Rollstuhl sitzen. Es gibt jedoch eine Vielzahl von Behinderungen, die keine derart spezifischen Anforderungen an eine Wohnungsausstattung haben. Notwendig ist in diesen Fällen vielmehr die Anerkennung von individuell festzulegenden Kosten der Unterkunft, die bei einem Rollstuhlfahrer erheblich von den üblichen Angemessenheitswerten abweichen können. Bei anderen Behinderungsformen hingegen sind oft keinerlei Aufschläge auf die Angemessenheitsgrenzen erforderlich.

Die Heranziehung der DIN-Regelungen, um zu prüfen, ob eine Wohnung für einen Rollstuhlfahrer geeignet ist, würde zusätzlich zu erheblichen Schwierigkeiten führen. Wohnungen, die diese DIN-Vorschriften erfüllen, sind sehr kostenintensiv und nicht in ausreichendem Umfang auf dem Wohnungsmarkt vorhanden, zudem ist die Einhaltung der DIN-Vorschriften in der Regel nicht erforderlich, um einen Rollstuhlfahrer auf dem Wohnungsmarkt zu versorgen. Die Prüfung, ob die Wohnung nach Lage, Umgebung, Einkaufsmöglichkeiten und innerer Aufteilung für einen konkreten Bedarf eines behinderten Menschen geeignet ist, lässt sich in den aller-seltensten Fällen an einer DIN-Norm festmachen. Die Wohnungsver-sorgung erfordert vielmehr eine individuelle Prüfung, die der Behindertenbeauftragte der Stadt Nürnberg seit Jahren durchführt. Hierzu verwenden wir einen Fragebogen, mit dem die wohnungssuchenden Menschen mit Behinderung die Eignung einer Wohnung schon telefonisch beim Vermieter abfragen können.

Die Festsetzung der angemessenen monatlichen Wohnkosten nimmt Bezug auf den örtlichen Miet-spiegel bzw. die örtliche Vergleichsmiete, deren arithmetisch gewichtete Mittelwerte oder Mediane nicht unterschritten werden dürfen.

Hinsichtlich der so ermittelten Werte muss nachweisbar sein, dass tatsächlich entsprechende Wohnungen zu diesen Preisen verfügbar sind.

In § 22 c Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 SGB II wird bereits darauf hingewiesen, dass insbesondere Miet-spiegel zur Bestimmung der angemessenen Aufwen-dungen herangezogen werden sollen.

Ein Zwang zur Anwendung von Mietenspiegel und zur Ermittlung bestimmter Werte daraus, darf jedoch nicht bestehen.

Zum einen ist ein –wenn überhaupt vorhandener– Mietenspiegel für die Bildung der angemessenen Mietpreise vor Ort in der Regel nur eines von mehreren zu berücksichtigenden Kriterien. Zum anderen hängt die Aussagefähigkeit des Mietenspiegels von der Qualität der erhobenen Daten ab (beim einfachen Mietenspiegel werden u. U. gar keine Daten erhoben, sondern die Werte werden zwischen den Interessen-verbänden ausgehandelt). Der Mietrechtsexperte

Börstinghaus weist in seiner Kommentierung zu § 558 c und d BGB² darauf hin, dass auch im Zivilrecht die Methodik der Aufstellung eines qualifizierten Mietenspiegels im Einzelnen sehr umstritten ist und wissenschaftliche Grundsätze nur in Grundzügen als allgemein feststehend angesehen werden können. Die Passgenauigkeit eines Mietenspiegels sollte deshalb immer anhand der ihnen zugrundeliegenden statistischen Daten überprüft werden.

Die Forderung, dass festgestellte Mittelwerte oder Mediane nicht unterschritten werden dürfen, führt nicht zu einer besseren Qualität oder Passgenauigkeit der Angemessenheitswerte. Bei einem Tabellenmiet-spiegel z. B. hängt der gefundene Mittelwert davon ab, welche Tabellenfelder in die Auswertung einfließen (z. B. Neubauwohnungen ja oder nein) und welche Wohnqualität innerhalb der Tabellenfelder herangezogen wird (nur einfache Wohnungen oder auch mittlere und gut ausgestattete Wohnungen). Der Mittelwert ist also je nach Interpretation unterschiedlich. Zudem kann in bestimmten Wohnungsmärkten der gefundene Mittelwert als Angemessenheitsgrenze zu hoch sein. Dies hängt immer von den örtlichen Gegebenheiten auf dem Wohnungsmarkt ab.

Satz 2 des Vorschlags gibt nur die ohnehin bestehende Anforderung der Rechtsprechung wieder.

Dieser Vorschlag sollte nicht umgesetzt werden.

Die Angemessenheit des monatlichen Bedarfs für eine Unterkunft muss immer an das Produkt aus den Faktoren der Größe und des monatlichen Quadratmeterpreises einer Unterkunft anknüpfen. Grundlage ist die gesamte Unterkunft bzw. Wohneinheit. Die isolierte Betrachtung einzelner Bestandteile, etwa einzelner Zimmer, ist nicht zulässig.

Vermutlich knüpft dieser Vorschlag daran an, dass in § 22 b Absatz 1 Satz 1 SGB II die Wohnfläche separat aufgeführt, gleichzeitig aber die Angabe des angemessenen Preises pro Quadratmeter nicht verlangt wird. Diese Aufteilung begründet aber kein Abweichen von der Produkttheorie durch die Satzungsregelung. Die Anwendung der Produkttheorie ergibt sich aus Nr. 2, die besagt, dass das Gesamtergebnis aus angemessenem Quadratmeterpreis und Wohnfläche veröffentlicht werden soll. Aus dem Gesetzeswortlaut ergibt sich kein Anhaltspunkt, der die isolierte Betrachtung von Zimmern oder anderen Kriterien im Rahmen einer Satzung ermöglicht.

Eine gesonderte Aufnahme der Formulierung ins Gesetz ist nicht erforderlich.

Die Heizkosten werden übernommen, es sei denn, sie sind unangemessen hoch.

Von einer unangemessenen Höhe der Heizkosten ist auszugehen, wenn im konkreten Fall gutachterlich festgestellt wird, dass der tatsächliche Heizenergiebedarf überschritten wurde.

² Schmitt-Futterer, Mietrecht 9. Auflage RdNr. 56-60; LSG N-B vom 27.07.2010 Az.: L 9 AS 1049/09 B

Die Stadt Nürnberg gibt in ihren Richtlinien zu den kommunalen Leistungen im SGB II vor, dass bei einer deutlichen Überschreitung der „Nichtprüfungsgrenze“ für Heizkosten oder sehr hohen Heizkostennachzahlungen die Energieberater des **EnergieSpar-Projektes**³ des Sozialamtes zur Begutachtung der angemessenen Heizkosten eingeschaltet werden sollen. Die Einschätzung des Energieberaters oder der Beraterin ist von der Bearbeiterin oder dem Bearbeiter anzuerkennen. Zusätzlich werden die Haushalte auch gleich mit Tipps zum Energie- und Heizkosten sparen unterstützt. In besonderen Fällen wird auch versucht auf die Vermieter einzuwirken um Verbesserungen z. B. bei Fenstern zu erzielen. Da das Projekt aus Mitteln der Armutsprävention der Stadt Nürnberg und einer finanziellen Unterstützung der N-ERGIE Aktiengesellschaft -unseres örtlichen Energieversorgers- finanziert wird, können die professionellen Energieberater natürlich nicht bei jeder Überschreitung der Heizkostenrichtwerte eingesetzt werden. Eine offene Frage ist allerdings, ob eine notwendige Energieberatung aufgrund z. B. sehr hoher Heizkosten als einmalige Kosten der Unterkunft nach § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II zu qualifizieren wäre.

Das Wort „gutachterliche Feststellung“ im Vorschlag lässt zudem nicht genau erkennen, welche Anforderungen daran bestehen. Die Formulierung „gutachterlich festgestellt“ könnte den Einsatz eines Gutachters erfordern, möglicherweise reicht es aber auch aus, wenn die Sachbearbeiterin oder der Sachbearbeiter in der Akte „gutachterlich feststellen“, warum sie von unangemessen Heizkosten ausgehen.

Eine Festschreibung im Gesetz, dass die Feststellung von ungemessenen Heizkosten an einen professionellen Gutachter zu knüpfen ist, ist abzulehnen, da es auch andere Möglichkeiten gibt unangemessenes Heizverhalten festzustellen (z. B. den Vergleich der Gesamthausrechnung, Kenntnis des Wohngebäudes, Vergleichswerte aus Heizkostenspiegeln u. A.). Den kommunalen Trägern vor Ort müssen hier Spielräume zugebilligt werden, wie sie die Prüfung der Heizkosten vornehmen.

Die in § 22a Absatz 2 Satz 1 SGB II enthaltene Möglichkeit der Länder, die Kreise und kreisfreien Städte zu ermächtigen, die Bedarfe für Unterkunft und Heizung durch eine monatliche Pauschale zu berücksichtigen, wird aufgehoben.

Zur Pauschalierung:

Bereits § 101a BSHG und auch § 35 Absatz 3 SGB XII haben gezeigt, dass die wenigsten Kommunen oder Landkreise eine Pauschalierung von Unterkunftskosten für zielführend halten. Die Möglichkeit der Abgeltung von Kosten der Unterkunft mittels einer Pauschale wird deshalb auch nach Einführung

des § 22a Absatz 2 SGB II nicht an Bedeutung gewinnen. Zum anderen werden die Vorgaben „ausreichend freier Wohnraum“ und „Grundsatz der Wirtschaftlichkeit“ kaum zu verwirklichen sein. „Ausreichend freier Wohnraum“ bedeutet dabei eine hinreichende Leerstandsreserve, die über einen normalen Fluktuationsleerstand hinaus geht, er darf sich auch nicht – zur Vermeidung der Ghattobildung- auf wenige Wohnquartiere konzentrieren⁴ (z. B. leere Kaserne). Die Wirtschaftlichkeit ist nur gegeben, wenn die durch die Pauschale vorprogrammierte Bedarfsüberdeckung und die damit verbundenen Mehraufwendungen durch reduzierte Verwaltungskosten kompensiert werden⁵. Dies erscheint jedoch ausgeschlossen, da wegen des Bedarfsdeckungsprinzips in § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II letztendlich bei jeder Miete, die die Pauschale übersteigt, im Einzelfall geprüft werden muss, ob es dem Leistungsberechtigten zumutbar ist, den für ihn angemessenen Unterkunftsbedarf mit der Pauschale zu decken.

Sollte ein kommunaler Träger die Unterkunfts-kosten für seinen Ort pauschalieren, so wird die Rechtsprechung letztendlich entscheiden, ob diese Pauschalierung den gesetzlichen Anforderungen entspricht und die Höhe der Pauschale schlüssig festgelegt wurde.

Zwangsumzüge von Hartz IV-Beziehenden sind zu vermeiden

Maßnahmen zur weitergehenden Vermeidung von Zwangsumzügen

a) Im ersten Jahr des Leistungsbezugs werden die bisherigen Wohnkosten in voller Höhe übernommen.

Diese Regelung wird nicht befürwortet, da in den notwendigen Fallkonstellationen eine Verlängerung der 6-Monats-Frist jederzeit möglich ist („in-der-Regel“).

b) Sofern die Wohnkosten die Maßgaben der Angemessenheit nach Ablauf der Frist von einem Jahr übersteigen, ist vor Aufforderung zu einer Wohnkostenreduzierung für jeden Einzelfall die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme zu prüfen.

Nach dieser Verhältnismäßigkeitsprüfung werden die Kosten der Wohnung für weitere sechs Monate übernommen, in besonders begründeten Fällen für weitere zwölf Monate.

Auch nach den bisherigen gesetzlichen Erfordernissen ist es in jedem Einzelfall notwendig, vor einer Aufforderung zur Wohnkostensenkung zu prüfen, ob es in dem örtlichen Vergleichsraum eine kostengemessene Wohnung für die notwendigen Anforderungen des konkreten Leistungsbeziehers gibt und es ihm deshalb möglich ist die Kosten innerhalb des vorgegebenen Zeitraum zu senken (konkrete Angemessenheitsprüfung). Wenn dies nicht möglich ist, oder erst innerhalb eines längeren Zeitraumes, dann

³ Das Projekt EnergieSchuldenPrävention startete im Januar 2008 unter dem Motto „Hilfe zur Selbsthilfe“. Ziel ist es, durch eine intensive, persönliche Beratung durch sozial geschulte Energieberater/innen einkommensschwache Haushalte selbst zu einer nachhaltigen Senkung ihres Energieverbrauchs zu befähigen. <http://www.nuernberg.de/internet/sozialamt/energiesparprojekt.html>

⁴ Berlit in LPK SGB II § 22a RdNr. 18

⁵ a.a.o. RdNr. 19 und BT-Dr. 17/3404, 100

müssen die erhöhten Kosten entsprechend lange übernommen werden.

Eine generelle Ausdehnung der Zeiträume zur Wohnkostensenkung erscheint nicht sinnvoll. Die Begriffe der „Verhältnismäßigkeit“ und des „besonders begründeten Falles“ würden in der Praxis zu großen Auslegungsschwierigkeiten führen.

Der Vorschlag sollte nicht umgesetzt werden.

c) Die Leistungsbeziehenden haben einen Anspruch auf kostenlose, unabhängige Mieterberatung zur Überprüfung der Wohnkosten.

Der Gedanke ist begrüßenswert, da mietrechtliche Fragestellungen Auswirkungen auf die Kosten der Unterkunft haben. Zum Beispiel, bei überhöhten Betriebskostenabrechnungen, einer Mieterhöhung, (nicht notwendigen) Schönheitsreparaturen oder Wohnungskündigung. Sind die Kosten der Unterkunft durch die mietrechtlichen Unklarheit oder Streitigkeiten betroffen, kann nach unserer Auffassung die Beratung bei Mietervereinen vom Begriff der einmaligen Kosten der Unterkunft nach § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II umfasst sein. Die Stadt Nürnberg hat – um Leistungsbeziehern einen Zugang zur mietrechtlichen Beratung zu ermöglichen - eine Kooperationsvereinbarung mit dem Mieterverein Nürnberg e. V. geschlossen. In vielen Städten gibt es auch kostenlose Möglichkeiten der Mieterberatung, sei es bei Wohnungsämtern oder anderen Trägern.

Die obengenannte Formulierung ist aber zu weitgehend, da in der Regel nur Beratungen bei gemeinnützigen Vereinen übernommen werden sollten. Auch bei Nachbarschaftsstreitigkeiten ist eine Übernahme von Kosten im Rahmen des SGB II nicht vom Gesetzeszweck umfasst, es sein denn, dadurch würde eine Wohnungskündigung drohen.

d) Auf Maßnahmen zur Wohnkostensenkung wird bei folgenden Personengruppen bzw. Sachverhalten verzichtet:

- bei schwer kranken oder behinderten Menschen,
- bei über 60-Jährigen nach längerer Wohndauer,
- bei einmaligen oder kurzfristigen Hilfen,
- bei Schwangeren,
- bei Alleinerziehenden mit zwei oder mehr Kindern.

Wohnkostensenkungen bei obengenannten Sachverhalten sind i. d. R. auch bereits nach den Richtlinien der kommunalen Träger besonders zu prüfen. **Ein genereller Verzicht auf Senkung der Wohnkosten bei vorgegebenen Fallkonstellationen ist aber nicht sinnvoll.**

Grundsätzlich ist bei jedem Einzelfall, der die abstrakte ermittelte Referenzmiete übersteigt, eine konkrete Angemessenheitsprüfung durchzuführen. Dies erfordert eine Überprüfung, ob es in dem örtlichen Vergleichsraum eine kostenangemessene Wohnung für die notwendigen Anforderungen des kon-

kreten Leistungsbeziehers gibt und es ihm deshalb möglich ist die Kosten zu senken. Im Grundsatz können deshalb nur individuelle Hemmnisse = subjektive Unzumutbarkeit der Kostensenkung ein Grund für die mehr oder weniger langfristige Übernahme abstrakt unangemessener Kosten sein (BSG vom 13.4.2011 Az.: AS 106/10 R).

Es muss zum einen die individuelle Situation der Leistungsberechtigten betrachtet werden, zum anderen die Höhe der Überschreitung der Richtwerte. In oben genannten Fallgruppen kann es notwendig sein, komplett auf die Wohnkostensenkung zu verzichten, es kann aber auch ausreichen, die Kostensenkungsanforderung zu verschieben (z. B. bis eine Besserung der gesundheitlichen Situation eingetreten ist) oder die Suchfrist zu verlängern.

Auch bei über 60-jährigen ist es nicht sinnvoll generell auf eine Wohnkostensenkung zu verzichten, wenn nach Ende des SGB II-Bezugs eine Leistung der Grundsicherung im Alter oder Erwerbsminderung im Raum steht oder der Leistungsberechtigte nur eine geringe Rente zu erwarten hat und er dann die bisherige Wohnung auch nicht mehr finanzieren kann.

Weshalb Alleinerziehende grundsätzlich besser gestellt werden sollen, als Familien mit mehreren Kindern, ist nicht unbedingt nachzuvollziehen.

Auch die Rechtsprechung hat bislang keine bestimmten Fallgruppen gebildet, bei denen sie generell höhere Wohnkosten anerkennt oder eine Umzugsnotwendigkeiten verneint, sie entscheidet immer nach der Lage des Einzelfalles.

e) Die Wohnkosten können bei bestehendem Wohnraum um 10 Prozent überschritten werden bei folgenden Personengruppen oder Sachverhalten:

- wenn im Haushalt Kinder leben,
- bei einer Wohndauer von mehr als zehn Jahren,
- bei Vorhandensein wesentlicher sozialer Beziehungen im Wohnumfeld, die der Stabilisierung dienen,
- bei Schwangeren,
- bei der Aussicht auf in absehbarer Zeit kostendeckende Einkünfte.

Fallgruppen, bei denen eine Überschreitung der örtlichen Richtwerte möglich erscheint, werden bereits in den Richtlinien der kommunalen Träger aufgeführt. Dies entbindet aber nicht von einer Prüfung welche Vorgehensweise im Einzelfall angebracht ist.

Aufgrund der in § 22 Absatz 1 Satz 4 SGB II enthaltenen Wirtschaftlichkeitsprüfung muss eine Senkung der Aufwendungen nicht erfolgen, wenn diese unter Berücksichtigung der Umzugskosten unwirtschaftlich wäre. Dies wird in der Regel innerhalb des 10 % Rahmens der Fall sein.

Diese gesonderte Regelung für bestimmte Fallgruppen ist deshalb nicht erforderlich.

f) Bei unvermeidbarem Wohnungswechsel sind den Leistungsbeziehenden die doppelten Mietzahlungen im Umzugsmonat und die mittelbaren und unmittelbaren Umzugskosten zu erstatten sowie Beihilfen für Erstaussstattungen der Wohnungen einschließlich der Haushaltsgeräte zu gewähren. Die Zahlung einer gegebenenfalls fälligen Kautions ist durch den Leistungsträger zu übernehmen.

Dies entspricht der bisherigen Rechtslage und Rechtsprechung. Eine gesonderte Aufnahme des Wortlautes in das Gesetz ist nicht erforderlich.

g) Bei unvermeidbarem Wohnungswechsel sind den Leistungsbeziehenden die Kosten für die Schönheitsreparaturen bzw. Renovierungsmaßnahmen für die zu räumende Wohnung zu erstatten.

Schönheitsreparaturen sind bereits als einmalige Kosten der Unterkunft von § 22 Absatz 1 Satz 1 SGB II umfasst. **Eine Aufnahme ins Gesetz ist deshalb nicht erforderlich.** Hinsichtlich der grundsätzlichen Verpflichtung des Leistungsberechtigten ist es ausreichend, dass der Mieter einer ernsthaften Forderung seitens seines Vermieters ausgesetzt ist, die nicht offensichtlich unbegründet ist (vgl. BSG vom 7.5.2009 - B 14 AS 31/07 R und vom 6.4.2011 - B 4 AS 16/10 R).

Renovierungsmaßnahmen, die nicht auf Abnutzung und vertragsmäßigem Gebrauch beruhen, sondern auf unsachgemäße Behandlung der Mietsache durch den Mieter oder zu entfernende Einbauten zurückzuführen sind, sind nicht als Kosten der Unterkunft zu übernehmen.

h) Soweit den Kommunen durch die in Abschnitt II Nummer 2 Buchstabe a bis g genannten Maßnahmen höhere Kosten entstehen, sind diese durch eine Erhöhung der Bundesbeteiligung an den Leistungen der Unterkunft und Heizung durch entsprechende Erstattung gegenüber den Ländern (§ 46 Absatz 5 bis 8 SGB II) auszugleichen.

Buchstabe h muss auch auf Mehrkosten erstreckt werden, die sich aus Abschnitt II Nr. 1 ergeben. Die Kostenübernahme für die energetische Sanierung nach Buchstabe a., die uneingeschränkte Übernahme der Heizkosten nach Buchstabe c., 4. Spiegelstrich und der Einsatz von Gutachtern ist mit erheblichem Kostenaufwand verbunden.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)887

26. April 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Dr. Stefan Schifferdecker, Berlin

in Vorbereitung der mündlichen Anhörung am 7. Mai 2012 nehme ich zum Antrag wie folgt Stellung:

I. Zusammenfassung

Ich sehe keinen Konkretisierungsbedarf bei den gesetzlichen Regelungen zur Bestimmung der Höhe der Aufwendungen von Unterkunft und Heizung durch kommunale Satzung. Eine Verlängerung der Frist zur Kostensenkung sollte geprüft werden, sie sollte jedoch abweichend vom hiesigen Antrag geregelt werden.

Ich empfehle, Darlehen an Leistungsberechtigte für Mietkautionen nicht mit dem Regelsatz aufzurechnen. Ich begrüße den Vorschlag, Leistungsberechtigten verstärkt Zugang zu kostenlosen, unabhängigen Mieterberatungen zur Überprüfung der Wohnkosten zu ermöglichen. Im Übrigen sehe ich keinen Änderungsbedarf in Bezug auf den beantragten Gesetzentwurf.

II. Zu den beantragten Feststellungen**1. Pauschalen zur Deckung des Unterkunftsbedarfs**

Eine Notwendigkeit, die Satzungsermächtigung abzuschaffen, sehe ich nicht.

Die zum 1. April 2011 eingeführten §§ 22a bis 22c SGB II geben konkrete Vorgaben für die Bestimmung angemessener Unterkunfts-kosten nach dem SGB II in kommunalen Satzungen. Sie geben die Gestaltungsmöglichkeiten, den wesentlichen Regelungsgehalt und die statistischen Anknüpfungspunkte vor. Sie überlassen den Landesregierungen bzw. den Satzungsgebern die Wahl des geeigneten Mittels.

Dabei kann die Festlegung einer Pauschale ein geeignetes Mittel der Bedarfsdeckung sein.

Zwar sind die im Antrag genannten Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer pauschalierten Gewährung von Unterkunfts- und Heizkosten berechtigt, wenn man einen angespannten Wohnungsmarkt betrachtet. Das Risiko einer Unwirtschaftlichkeit oder Bedarfsunterdeckung ist zutreffend skizziert. In Kommunen mit ausreichend freiem Wohnraum – was nach der gesetzlichen Regelung Voraussetzung für eine Pauschalierungsmöglichkeit ist – kann eine Pauschale jedoch eine weitergehende Bedarfsdeckung bei den Hilfebedürftigen ermöglichen. Übersteigen die tatsächlichen Unterkunfts- und Heizkosten kann durch einen Umzug eine Bedarfsfinanzierung durch Arbeitslosengeld II erreicht werden. Die gesetzliche Satzungsermächtigung setzt ferner Regelungen für den Fall voraus, dass die Pauschalierung im Einzelfall zu unzumutbaren Ergebnissen führt. Damit ist dem Schutzbedürfnis der Leistungsberechtigten Rechnung getragen. Die Rechtmäßigkeit einer pauschalierten Satzungsregelung kann durch die Gerichte überprüft werden, so dass die Einhaltung der verfassungsmäßigen und rechtlichen Standards gewährleistet ist.

In Kommunen, in denen ausreichend freier Wohnraum zur Verfügung steht, kann eine Pauschale zudem eine sinnvolle Steuerungsfunktion erfüllen, ein eigenverantwortliches Wirtschaften der Leistungsberechtigten nach dem SGB II ermöglichen und der Verwaltungsvereinfachung dienen. Die – bislang übliche – Bedarfsdeckung durch Gewährung der tatsächlichen angemessenen Unterkunfts- und Heizkosten bietet kaum Anreize für die Leistungsberechtigten, auf die Mietpreisgestaltung Einfluss zu nehmen und Mieterrechte gegenüber dem Vermieter

durchzusetzen. Bei Bezug einer Pauschale bestünde ein eigenes Interesse der Leistungsberechtigten günstiger zu wohnen, was erhebliche wirtschaftliche Auswirkung auf die Mietmarkt haben wird und indirekt auch den nichtleistungsberechtigten Geringverdienern zugute kommt.

2. Vermeidung von "Zwangsumzügen"

Bei den Regelungen zu Kostensenkungsmaßnahmen im SGB II handelt es sich nicht um Anordnungen von Zwangsumzügen, sondern lediglich um Bestimmungen, für welchen Zeitraum unangemessen hohe Kosten für Unterkunft und Heizung bei der Bedarfsberechnung anerkannt werden. Den Leistungsberechtigten steht es frei, höhere tatsächliche Unterkunfts- und Heizkosten als sie im Rahmen der Angemessenheitsgrenzen anerkannt werden, selbst zu finanzieren, z.B. aus Erwerbstätigenfreibeträgen oder dem Schonvermögen.

Der mittelbare finanzielle Zwang, ein vertrautes Wohnumfeld aufzugeben ist jedoch – was im Antrag zutreffend beschrieben wird – mit einer besonderen emotionalen Belastung verbunden. Umso kürzer der gewährte Bestandsschutz ist, umso schneller kann sich ein sozialer Abstieg nach einem Arbeitsplatzverlust realisieren.

Es ist eine gesetzgeberische Entscheidung, für welchen Zeitraum der Staat eine höhere finanzielle Belastung übernimmt, um dem Leistungsberechtigten Bestandsschutz im sozialen Wohnumfeld zu gewähren. Die derzeitige Regelung sieht Kostensenkungsmaßnahmen "in der Regel" nach Ablauf von längstens sechs Monaten vor und bestimmt eine Anerkennung des Bedarfs, so lange es den Leistungsberechtigten oder der Bedarfsgemeinschaft nicht möglich oder nicht zuzumuten ist, die Unterkunfts-kosten zu senken. In Berlin wurde von der Verwaltung eine einjährige Bestandsschutzfrist praktiziert. Nach meiner Auffassung gab die verlängerte Frist den Betroffenen mehr Raum, sich in der neuen sozialen Situation zu orientieren. Nach meiner Wahrnehmung wurde von den Betroffenen in Berlin – unabhängig von der gefühlten Ungerechtigkeit der Kostensenkung – die Jahresfrist als ausreichende Bestandsschutzfrist angesehen. Aus sozialen Gründen begrüße ich eine längere Bestandsschutzregelung als sechs Monate. Es ist eine politische Entscheidung, welcher längere Zeitraum für angemessen gehalten wird. Von einem Verzicht auf Kostensenkungsmaßnahmen für einzelne Personengruppen rate ich jedoch ab, dazu II. 2. d.

Ich habe Zweifel, dass empirische Erkenntnisse darüber vorliegen, dass die längere Übernahme von unangemessenen Kosten der Unterkunft und Heizung die Integration in den Arbeitsmarkt fördern. Eine Verlängerung der derzeitigen Sechsmonatsfrist dürfte daher nicht der Arbeitsmarktintegration, sondern vielmehr dem sozialen Bestandsschutz der Leistungsberechtigten dienen.

III. Zu den beantragten Neuregelungen

1. Umfang des Anspruchs auf Kosten der Unterkunft und Heizung und Anforderungen an kommunale Satzungen

a. Kosten energetischer Sanierungen

Die Zielrichtung des Antrages wird nicht deutlich. Nach § 22 Absatz 1 S. 1 SGB II werden bereits jetzt die Kosten für Unterkunft und Heizung der Leistungsberechtigten übernommen, soweit sie angemessen sind. Die Finanzierung von energetischen Sanierungen hat der Vermieter bzw. Eigentümer zu übernehmen. Inwieweit Kosten durch Mieterhöhungen auf Mieter umgelegt werden können, regelt das Zivilrecht. Ein Anspruch der Leistungsberechtigten auf Übernahme sämtlicher Mieterhöhungsbeträge aufgrund energetischer Sanierungen würde die Gewährung der Unterkunfts-kosten vom dem Kriterium der Angemessenheit entkoppeln.

Ich sehe keinen Änderungsbedarf. Denn die Leistungsberechtigten haben Anspruch auf Übernahme der tatsächlichen Unterkunfts-kosten, somit auch bei Mieterhöhungen durch energetische Sanierungen. Erst wenn die Unterkunfts-kosten die Angemessenheitsgrenzen überschreiten und erst wenn ein Kostensenkungsverfahren durchgeführt wurde, können Mietsteigerungen durch energetische Sanierungen mittelbar einen Wohnungswechsel verursachen. Kostensteigerungen durch Sanierungsmaßnahmen im kommunalen Gebiet sind durch Anpassung der Angemessenheitsgrenzen nach § 22 Abs. 1 S. 1 SGB II auszugleichen.

b. Keine Aufrechnung der Mietkaution

Den Änderungsvorschlag zu §§ 22 Abs. 6, 42a SGB II begrüße ich. Während die frühere Regelung eine Kautionsdarlehen gewährte und das Darlehen bei Auszug zurückzahlen war, bestimmt die jetzige Regelung eine ratenweise Rückzahlung (Aufrechnung) aus der existenzsichernden Regelleistung. Mit der Neuregelung in § 42a SGB II werden Mietkautionen nicht mehr als dauerhaft zu finanzierender Unterkunftsbedarf anerkannt.

Möglicherweise sind die Schwierigkeiten der Verwaltung im Rahmen der Darlehensrückforderung Anlass für die Änderung gewesen. Sie belastet die Leistungsberechtigten jedoch stark und birgt das Risiko einer lang anhaltenden und damit verfassungsrechtlich bedenklichen Bedarfsunterdeckung.

Meines Erachtens ist nicht zu beanstanden, das Darlehen für besondere Anschaffungen, zum Ausgleich unwirtschaftlichen Verhaltens oder zur Tilgung von Miet- oder Stromschulden unmittelbar mit den in den Folgemonaten gewährten Leistungen verrechnet werden. Denn bei einer Anschaffung oder Schuldentilgung steht dem Darlehen ein unmittelbarer (bedarfsdeckender) Nutzen für den Leistungsberechtigten oder das Entstehenmüssen für ein vorheriges Fehlverhalten gegenüber, was eine vorübergehende Minderung der gewährten Leistungen durch den Aufrechnungsvollzug rechtfertigt. Ein solcher Anlass fehlt im Falle der Mietkaution.

Die Aufrechnungsregelung zu Darlehen für Mietkautionen steht der Intention des Gesetzgebers gegenüber, den Leistungsberechtigten zu einem Wohnungswechsel bei Erreichen/Übersteigen der Angemessenheitsgrenze der Wohnkosten zu bewegen und dürfte vielmehr die Überschuldung der Haushalte der Leistungsberechtigten fördern, wenn sie vor der

Entscheidung stehen, höhere als angemessen anerkannte Unterkunfts-kosten selbst zu tragen oder um-zuziehen und damit eine Minderung der Leistungs-beträge durch Aufrechnung des Kautionsbetrages zu akzeptieren. Dies wird zudem die Streitigkeiten um den Verbleib in der Unterkunft mit der Verwaltung und vor den Gerichten verschärfen und vervielfachen.

c. Konkretisierung der Regelungen zur Satzungs-ermächtigung

Mit den Konkretisierungsvorschlägen zu § 22a Abs. 1 S. 1 SGB II wiederholt der Antrag die derzeitige Gesetzeslage. Für eine Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben sehe ich keinen Änderungsbedarf. Die Anknüpfung an kommunale Mietspiegel sichert eine Verfügbarkeit der berücksichtigten Wohnungen im kommunalen Gebiet. Es ist sodann Aufgabe der Verwaltung und der Gerichte, nach Bestimmung der abstrakt angemessenen Höhe der Unterkunfts-kosten, im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob für die Bedarfsgemeinschaft geeigneter Wohnraum zur Verfügung steht.

Der Änderungsvorschlag enthält ferner einige anspruchserhöhende Elemente, mit welchen besondere persönliche Bedürfnisse bei Bestimmung der Unterkunfts-kosten durch die Satzungen berücksichtigt werden sollen. Inwieweit weitere Bedürfnisse berücksichtigt werden, ist im Wesentlichen eine politische und finanzielle Entscheidung. Weitere auslegungsbedürftige Kriterien erhöhen jedoch die Streit-anfälligkeit und verhindern eine zügige Rechtssicherheit für neue Satzungsregelungen. Da bereits im Rahmen der konkreten Angemessenheitsprüfung individuelle Bedarfe zu berücksichtigen sind, bedarf es meiner Ansicht nach keiner weiteren Regelung für die Bestimmung weiterer abstrakt angemessener Werte in Fallkategorien.

Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Übernahme von Heizkosten führt derzeit dazu, dass die Leistungsberechtigten keinerlei Anreize zum sparsamen Umgang mit Heizenergie haben. Geeignete und auch ökologisch vernünftige Richtwerte sind dringend erforderlich. Hier sollte der Gesetzgeber - strenger als der Vorschlag im Antrag - eine Verhaltenssteuerung ermöglichen.

Soweit der Vorschlag gutachterliche Feststellungen zur Ungemessenheit der Heizkosten vorsieht, übersieht er, dass eine Begutachtung von tausenden Einzelfällen in der Praxis nicht umsetzbar ist. Dem Vorschlag ist nicht zu folgen.

Zum Vorschlag, die Unterkunftsbedarfe durch Pauschalen zu decken, verweise ich auf die Darstellung unter II.1.

2. Maßnahmen zur Vermeidung von "Zwangsum-zügen"

(.) subjektiver Anspruch auf Unterlassen unwirtschaftlicher Maßnahmen

Die in der Vorbemerkung erwähnte Regelung des § 22 Abs. 1 S. 4 SGB II, wonach kein subjektiver Anspruch auf Unterlassen unwirtschaftlicher Kosten-

senkungsmaßnahmen besteht, scheint nicht aufgegriffen zu sein. Sie findet sich unter Ziffer II des Antrages nicht wieder.

Ich sehe keinen Änderungsbedarf, da die derzeitige Regelung die Interessen von Leistungsberechtigten und staatlicher Verwaltung wahrt.

Dass ein subjektiver Anspruch auf Unterlassen unwirtschaftlicher Kostensenkungsmaßnahmen fehlt, führt nicht dazu, dass die Leistungsberechtigten rechtsschutzlos gestellt werden. Denn jedenfalls die Ausübung des Verwaltungsermessens ist von den Gerichten überprüfbar. Die Beschränkung der Überprüfung auf die Einhaltung des Ermessensspielraums sichert ein effektives Verwaltungshandeln und entlastet insoweit die Gerichte. Ein subjektiver Anspruch auf Unterlassen eines unwirtschaftlichen Umzuges würde hingegen zu gerichtlichem Streit um Prognoseentscheidungen führen. Denn die Wirtschaftlichkeit eines Umzuges kann nur durch eine in die Zukunft gerichtete Kosten-Nutzen-Einschätzung erfolgen und ist damit in besonderem Maße streitanfällig.

a., b. Längere Frist vor Kostensenkungsmaßnahmen

Eine zeitlich längere Übernahme von höheren als nach dem SGB II angemessenen Unterkunfts-kosten sichert über einen längeren Zeitraum den sozialen Besitzstand und entlastet für diese Zeit Verwaltung und Gerichte, da Verfahren in Zusammenhang mit dem drohenden Verlust der Wohnung mit vielen Emotionen geführt werden. Die längere Übernahme ist jedoch auch mit höheren Kosten verbunden und senkt bei denjenigen den Anreiz, sich auf einem finanziell niedrigeren Niveau einzurichten, deren Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt besonders ungewiss ist.

Für welchen Zeitraum auch unangemessene Unterkunfts-kosten zu übernehmen sind, ist eine politische und finanzielle Entscheidung. Ich verweise auf meine Ausführungen zu I. 2.

Ich rate jedoch davon ab, Unterkunfts-kosten ohne Höhenbegrenzung für eine längere Zeit zu übernehmen. Denn es kommt vor, dass Leistungsberechtigte mit enorm hohen Unterkunfts-kosten (bewusst wieder) in den Leistungsbezug gehen. Derzeit lässt die gesetzliche Regelung eine Angleichung der Kostensenkungsfrist an das Missverhältnis zwischen tatsächlichen und angemessenen Unterkunfts-kosten zu und gibt so die Möglichkeit, auch vermutetem Missbrauch zu begegnen oder tatsächlich vorhandene kurzfristige Umzugsmöglichkeiten zu nutzen. Daher sollte jedenfalls eine Abweichung von einer ggf. verlängerten Regelfrist möglich sein.

c. Förderung der Mieterberatung

Ich begrüße den Antrag, Leistungsberechtigten einen Anspruch auf kostenlose, unabhängige Mieterberatung zur Überprüfung der Wohnkosten zu gewähren.

Zum einen bestehen derzeit im Leistungssystem des SGB II keine Anreize zur Überprüfung der Forderungen der Vermieter, da - außer im Falle der Gewährung einer Unterkunfts-pauschale - die tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung übernommen

werden, bei Heizkosten bis zur Grenze des unwirtschaftlichen Verhaltens. Ich bin der sicheren Überzeugung, dass erhebliches Einsparpotenzial bei den Kosten der Unterkunft und Heizung genutzt werden könnte, wenn systematisch mietrechtliche Forderungen überprüft würden.

Zum anderen erhöht die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts die Aufklärungs-, Hinweis- und Betreuungspflichten der Träger der Grundsicherung gegenüber Hilfebedürftigen in Bezug auf deren Rechte gegenüber den Vermietern (vgl. BSG, Urt. v. 22.09.2009, B 4 AS 8/09 R zu unwirksamer Staffelmietvereinbarung, BSG, Urt. v. 24.11.2011, Az B 14 AS 15/11 R zu Betreuungspflichten des Jobcenters bei für unwirksam gehaltener Schönheitsreparaturklausel). Nach meiner Auffassung misst diese Rechtsprechung der Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten immer weniger Bedeutung bei und weitet die Handlungspflichten – und damit das Kostenrisiko – der Grundsicherungsträger aus. Angesichts dieser Rechtsprechungsentwicklung ist eine Förderung der mietrechtlichen Beratungen der Leistungsberechtigten dringend erforderlich. Die Ermöglichung einer mietrechtlichen Beratung könnte zugleich die Grundsicherungsträger bei Erfüllung der ihnen auferlegten Pflichten entlasten.

d. Verzicht auf Kostensenkungsmaßnahmen in Einzelfällen

Den pauschalen Verzicht auf Kostensenkungsmaßnahmen bei bestimmten Personengruppen halte ich für sozial verständlich, aus Kostengründen jedoch nicht für angebracht. Bereits jetzt sind die vollen (überhöhten) Kosten zu übernehmen, wenn eine Kostensenkung unmöglich oder unzumutbar ist.

Der generelle Verzicht auf Kostensenkungsmaßnahmen bei bestimmten Personengruppen würde zu einer Ungleichbehandlung einerseits gegenüber den durch diese Regelung nicht begünstigten Leistungsberechtigten führen (z.B. 59- statt 60-jährige) und andererseits zu einer Ungleichbehandlung gegenüber denjenigen, deren Einkommen die Bedarfsdeckungsgrenzen gerade überschreitet. Denn sie sind den Kostensteigerungen im Mietmarkt und ihren Folgen ohne sichere Anspruchsberechtigung ausgesetzt. Ich halte daher einen Ausgleich individueller sozialer Härten für die genannten Personengruppen durch Einzelfallentscheidungen für ausreichend.

e. Erhöhung der Angemessenheitswerte in Einzelfällen

Die Gewährung prozentual erhöhter Wohnkosten bei bestimmten Personengruppen zum Erhalt der bestehenden Wohnung entspricht der derzeitigen Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis. Ich sehe keinen Änderungsbedarf.

f., g. Kosten bei Wohnungswechsel

Die Übernahme von Doppelmieten, der unmittelbaren Umzugskosten, der Kautions-, von Schönheitsreparaturen sowie der Erstausrüstung entspricht bereits jetzt der Gesetzeslage und der Verwaltungspraxis. Obwohl die Verwaltung diese Bedarfe restriktiv bewilligt, sehe ich keinen Änderungsbedarf.

Ein Anspruch auf Übernahme mittelbarer Umzugskosten wäre missbrauchs- und streitanfällig. Ich empfehle, ihn nicht zu gewähren.

h. Kostenbeteiligung des Bundes

Hierzu möchte ich nicht Stellung nehmen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)891

3. Mai 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Dr. Joachim Rock, Berlin**I. Allgemeine Anmerkungen**

In seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Ermittlung von Regelbedarfen und zur Änderung des Zweiten und Zwölften Buches Sozialgesetzbuch vom 05. Oktober 2010 hat der Paritätische Gesamtverband zu recht darauf hingewiesen, dass insbesondere vor dem Hintergrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 09. Februar 2010 erhebliche Zweifel bestehen, ob sich Kosten für Unterkunft und insbesondere Heizung verfassungsfest pauschalieren lassen. Kommunen, die den erheblichen Ermittlungs- und Begründungsaufwand verfassungsfest leisten können, sind ebenso gut in der Lage, die allgemeinen Bestimmungen zu den Unterkunftskosten und die hierzu ergangene BSG-Rechtsprechung zutreffend anzuwenden. Eine pauschale Bemessung der Kosten der Unterkunft ist angesichts der unterschiedlichen Bedarfe und Wohnungsmarktsituationen nicht sinnvoll. Großzügige Pauschalen setzen falsche Anreize für den Wohnungsmarkt, da sie zu einer Preisanpassung nach oben führen. Knappe Pauschalen führen zu einer nicht wünschenswerten Ghettobildung mit erheblichen sozialen Folgeproblemen und erschweren die Bedingungen für die Arbeitsvermittlung.

Durch die bisherige Erfahrung mit der Umsetzung der neuen Regelungen sehe ich diese Kritik des Paritätischen bestätigt. Die Pauschalierung von Kosten der Unterkunft widerspricht dem sozialrechtlichen Individualisierungs- und Bedarfsdeckungsgrundsatz, der mit der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestärkt wurde. Auch in der Verwaltungspraxis ergeben sich erhebliche Bedenken gegen eine Pauschalierung. Die Möglichkeit zur Pauschalierung in § 22 a Abs. 2 SGB II ist deshalb zu streichen.

Die bestehenden Regelungen, wonach Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger im Rechtskreis

der SGB II und XII in der Regel maximal ein halbes Jahr lang mit einer Übernahme von die angemessenen Kosten übersteigenden Wohnkosten rechnen können, sollten über die bestehende Öffnungsklausel hinaus gelockert werden.

Allein in Berlin wurden im Jahr 2011 über 60.000 Haushalte von Leistungsbezieherinnen und Leistungsbezieherern aufgefordert, ihre Wohnkosten zu senken und ggf. einen Umzug zu veranlassen. Allein die Zahl der Verfahren belegt, dass die bestehenden Regelungen nicht nur zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führen, an dessen Wirtschaftlichkeit begründete Zweifel bestehen. Sie belegt auch die erheblichen Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt und die sozialräumliche und stadtplanerische Gestaltung in den einzelnen Regionen.

Die Wohnung ist gerade für von Erwerbslosigkeit betroffene Menschen ein zentraler Bezugspunkt. Die eigene Wohnung ist auch für die soziale Integration im Sozialraum wesentlich. Das Recht auf Wohnen findet deshalb auch als Menschenrecht besondere Anerkennung. Es ist u. a. in Art. 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), Art. 16 der Europäischen Sozialcharta vom 16. Dezember 1966, in Art. 31 der revidierten Europäischen Sozialcharta, Art. 34 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt und achtet ebenfalls „das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen.“

Umzüge sollten deshalb nur nach sorgfältiger Einzelfallprüfung gefordert werden können. Eine restriktive Umsetzung der bestehenden Regelungen führt dagegen dazu, dass viele Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger zu einem Umzug veranlasst werden, obwohl sie häufig innerhalb einer angemess-

senen, aber die Halbjahresfrist überschreitenden Zeit aus eigener Kraft aus dem Leistungsbezug ausscheiden können.

Die in § 22 Abs. 1 SGB II normierte Halbjahresfrist wird den Erfordernissen der Praxis zudem auch deshalb nicht gerecht, weil insbesondere die Heizkosten in der Regel per Jahresrechnung bemessen werden. Auch aus diesem Grund ist eine Lockerung der bestehenden Regelungen sinnvoll und geboten. So sollte insbesondere sichergestellt sein, dass zumindest die Kosten der Jahresrechnung auch im Fall eines erhöhten Verbrauchs übernommen werden und die Betroffenen durch eine individuelle Beratung in die Lage versetzt werden, ihren Verbrauch zu reduzieren. Darüber hinaus ist die Finanzierung energieeffizienter Geräte und energetischer Instandhaltungsmaßnahmen im Einzelfall zu überprüfen und bei nachgewiesener Wirtschaftlichkeit zu finanzieren.

In diesem Zusammenhang ist darüber hinaus auf den dringenden Handlungsbedarf zur Vermeidung von Strom- und Gassperren in Haushalten im Rechtskreis des SGB II hinzuweisen. Aus der Beratungspraxis in unserem Verband wissen wir, dass die Jobcenter Strom- und Gasschulden häufig nur zögerlich übernehmen. Die bestehende Rechtsunsicherheit durch die uneinheitliche Rechtsprechung trägt zu dieser Zurückhaltung wesentlich bei. Gleichzeitig wird seitens der Netzanbieter häufig schon ab der zweiten Mahnung mit einer vergleichsweise kurzen Frist eine Versorgungssperre angedroht. Innerhalb dieser kurzen Zeit ist eine Kostenübernahme auch angesichts der Zurückhaltung der Jobcenter bei der Kostenübernahme häufig kaum zu erwirken. Die bestehende Regelung der Übernahme von Energieschulden als Darlehen nach § 24 Abs. 1 und § 22 Abs. 8 S. 4 SGB II birgt die Gefahr, dass die Aufrechnung der Tilgung immer wieder zu Bedarfsunterdeckung führt.

Oftmals ist das Entstehen von Strom- und Gasschulden trotz vieler Bemühungen kaum zu vermeiden. Gerade wegen des verstärkten Bemühens der Begrenzung der Kosten der Unterkunft und Heizung, beispielsweise durch die Möglichkeit zur Zahlung von Pauschalen, leben viele Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger in schlecht isolierten Wohnungen und sind dabei in der Regel auf ältere, verbrauchsintensive Elektrogeräte angewiesen. Etwa 40 Prozent des Stromverbrauchs im Haushalt entfallen auf Geräte wie Kühl- und Gefrierschränke, Waschmaschinen und Computer, bei denen energiesparende Neugeräte in der Regel nicht finanzierbar sind. In nicht modernisierten Wohnräumen sind beispielsweise Familien häufig dazu gezwungen, Warmwasser für das Waschen und Baden ihrer Kinder über elektrische Wasserboiler zu bereiten, was einen deutlich höheren Stromverbrauch bewirkt.

Die Regelsätze berücksichtigen diese Kosten bislang nur unzureichend. Der dort berücksichtigte Anteil von Haushaltsstrom ohne Heizung liegt deutlich unter den durchschnittlichen Kosten des Stromverbrauchs von 37 Euro / Monat bundesweit. Die Preissteigerungen bei den Energiekosten werden zudem durch die Anpassung der Regelbedarfe anhand der Veränderungsrate des Mischindexes aus der Preis-

und Nettolohnentwicklung nicht kompensiert. Die Finanzierung der Elektro- und Gasfinanzierung für Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger im Rechtskreis der SGB II und XII wird damit zunehmend schwierig. Hinzu kommt, dass es bei den Kosten der Energieversorgung erhebliche regionale Unterschiede gibt.

Vorgeschlagen wird deshalb, in § 24 Abs. 1 und § 22 Abs. 8 Satz 4 SGB II die Möglichkeit aufzunehmen, Energieschulden auch als Zuschuss übernehmen zu können, wenn es nach den Umständen des Einzelfalls angemessen erscheint.

Vorgeschlagen wird darüber hinaus, § 20 Abs. 1 SGB II um eine Öffnungsklausel zu ergänzen und dazu den Satz aufzunehmen: „Die Bedarfe werden abweichend festgelegt, wenn im Einzelfall ein Bedarf unabweisbar seiner Höhe nach erheblich von einem durchschnittlichen Bedarf abweicht.“

Um einen Leistungsbezug nur aufgrund der hohen Energiekosten zu vermeiden, soll die Übernahme von Energieschulden durch Darlehen und Zuschuss auch solchen Menschen ermöglicht werden, die ihren Lebensunterhalt an sich aus eigenen Mitteln bestreiten können und denen aufgrund bestehender Energieschulden Leistungsbedürftigkeit droht.

Darüber hinaus wird gefordert, in der Aufzählung in § 23 Abs. 3 SGB II – Abweichende Erbringung von Leistungen – zusätzlich „die Anschaffung größerer Gegenstände des Hausrats“ aufzunehmen, um die Kostenübernahme von Anschaffungen für größere Haushaltsgeräte, die sog. „weiße Ware“ zu ermöglichen, wenn dies aufgrund des niedrigeren Ressourcenverbrauchs langfristig wirtschaftlich ist. Damit wird insbesondere auch der erhebliche Verwaltungsaufwand im Bereich der Darlehen reduziert.

Ebenfalls aus der Beratungspraxis ist bekannt, dass die Verpflichtung der Grundsicherungsträger zu Information und Beratung der Betroffenen zur Vermeidung von Energieschulden häufig unzureichend ist. Das Beratungsangebot ist deshalb zu verbessern, gleichzeitig sollten Energieversorger dazu angehalten werden, in ihren Bescheiden über etwaige Rechtsansprüche zur Übernahme von Energiekosten hinzuweisen.

II. Zu einzelnen Forderungen des Antrags

Eine energetische Sanierung führt regelmäßig zu einer Wertsteigerung, deren Übernahme durch die Rechtsprechung ausgeschlossen wird. Demgegenüber sollte eine Berücksichtigung der Kosten einer energetischen Sanierung in begründeten Fällen im Einvernehmen mit den Mieterinnen und Mietern ermöglicht werden.

Denkbar, und in einzelnen Städten bereits praktiziert, ist das Verfahren, energetische Sanierungsmaßnahmen durch höhere Zuschüsse für die Nettokaltmiete anzuerkennen, wenn durch die Vorlage eines Energieausweises eine Senkung des Energiebedarfs nachgewiesen werden kann. Zu betonen ist darüber hinaus die Notwendigkeit der Förderung energetischer Sanierungsmaßnahmen bei Wohnungen von Geringverdienern außerhalb der Rechtskreise SGB II und XII.

Wird die Mietkaution als Darlehen gezahlt, darf dieses Darlehen nicht mit den laufenden Leistungen zum Lebensunterhalt aufgerechnet werden.

Kommunale Satzungen müssen Mindestanforderungen genügen. Eine Konkretisierung dieser Mindestanforderungen ist für die Verwaltungspraxis vor Ort wesentlich. Bei den Mindestanforderungen ist insbesondere der spezifische Bedarf für Menschen mit Behinderungen oder anderen körperlichen Einschränkungen zu berücksichtigen.

Selbst wenn freie Wohnungen, deren Miete dem örtlichen Mietspiegel bzw. der Vergleichsmiete entspricht, vorhanden sind, kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese für Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger auch tatsächlich verfügbar sind. Der Gesetzgeber hat bisher nicht näher konkretisiert, wann von einer Verfügbarkeit auszugehen ist. Es muss jedoch sichergestellt sein,

dass Wohnungen für die Betroffenen tatsächlich bezogen werden können. Die Prüfung, ob freier Wohnraum verfügbar ist, ist zudem auf das soziale Umfeld der Betroffenen zu begrenzen.

Wie bereits dargelegt, ist die Möglichkeit zur Pauschalierung der Kosten in § 22 a Abs. 2 S. 1 SGB II zu streichen.

Wie ebenfalls bereits ausgeführt, sind Umzüge nach Möglichkeit zu vermeiden. Den besonderen Umständen des Einzelfalls ist Rechnung zu tragen. Die angemessenen Umzugs- und Renovierungskosten sind dabei zu übernehmen. Dazu zählen auch unvermeidbare doppelte Mietzahlungen im Umzugsmonat.

Mehrkosten, die den Kommunen durch vorgenannte Regelungen durch den Bund entstehen, sind – dem Konnexitätsprinzip folgend – durch den Bund auszugleichen.

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)884

25. April 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Holger Gautzsch, Dortmund**1. Einleitung – Grundsätze des Rechts der Kosten der Unterkunft**

Die derzeitige Rechtslage zu den Ansprüchen von Grundsicherungsberechtigter auf Bedarfe der Unterkunft wird z.Zt. durch die §§ 22-22c; 24 SGB II und §§ SGB XII sowie der hierzu ergangenen Rechtsprechung der Sozialgerichtsbarkeit geprägt.

Kernprobleme des Rechts der Kosten der Unterkunft bestehen bereits seit Jahrzehnten, in das seit dem 01.01.2005 geltende SGB II wurde die alte Vorschrift des § 3 RegellsatzVO zu § 22 V BSHG im großen und ganzen übernommen. Die Praxis und insbesondere die sehr umfangreiche Rechtsprechung zu diesem Themenkomplex zeigen jedoch deutlich, dass hierzu gesetzgeberischer Änderungsbedarf besteht. Insbesondere ist festzuhalten, dass durch die zuletzt erfolgten gesetzlichen Neuregelungen die aus der bisherigen Praxis bekannten Probleme nicht gelöst wurden, vielmehr neue geschaffen wurden.

Zunächst zu inhaltlichen Gesichtspunkten, die im hier gegebenen Kontext die gesetzgeberische Arbeit leiten sollten.

a) Angemessenheit dient alleine dem Interesse der Allgemeinheit, im Wege der Grundsicherung nicht ohne Grund und Berechtigung übermäßig belastet zu werden. Eine hierüber hinausgehende Funktion verstößt gegen Verfassungsrecht, z.B. besteht kein kostenunabhängiges Steuerungsrecht, wo und wie ein Hilfebedürftiger zu wohnen hat. Neben der grundgesetzlichen Freizügigkeit besteht auch ein verfassungsrechtlicher Schutz der Vermeidung von Obdachlosigkeit, des Lebens innerhalb einer Partnerschaft und Familie und der Betreuung von Kindern.

b) Nach gefestigter Rechtsprechung zum bisherigen Recht orientieren sich wesentliche Fragen der Kos-

ten der Unterkunft, insbesondere auch die Frage der Angemessenheit von Kosten hierfür an der realen Bedarfssituation von Mieterinnen und Mietern. Die Mieterquote von Grundsicherungsempfängern liegt bei 85 %. Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts gelten die aus der Mietersituation abgeleiteten Werte – trotz der grundverschiedenen tatsächlichen Situation und unter Ausklammerung bestehenden verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes – auch für Bewohner von Eigentum.

Hieraus folgt, dass sich die grundsicherungsrechtlich zu regelnde und zu sichernde Bedarfslage am geltenden Mietrecht auszurichten hat. Kaum eine Rechtsmaterie ist derartig ausdifferenziert und auch faktisch einer derartigen gerichtlichen Kontrolle unterworfen, wie das Wohnraummietrecht. Daher wird der Bedarf der Kosten der Unterkunft auch dadurch determiniert, dass der Betroffene in der Lage sein muss, sich vertrags- und gesetzeskonform zu verhalten.

Daraus folgt, dass immer dann ein grundsicherungsrechtlicher Anspruch besteht, wenn der zu befriedigende Bedarf rechtlich nicht vermeidbar und der Betroffene nicht in der Lage ist, sich hiergegen rechtlich zu wehren.

c) Neben dem geltenden Mietrecht wird der Bedarf der Unterkunftskosten wesentlich durch den gegebenen Markt verfügbaren Wohnraums, Anmietungs-chancen sowie der Verhandlungsmacht – und damit Marktmacht – des Hilfebedürftigen geprägt. Die Chance der Kostenreduzierung für den Wohnbedarf steigt mit der Marktmacht der grundsicherungsbedürftigen Mieter. Die Realität ist dadurch geprägt, dass Grundsicherungsberechtigte sich auf dem freien Markt mit Wohnraum versorgen. Eine Unterbringung erfolgt nur im Krisenfall der gesundheitlich bedingten Betreuung oder der Vermeidung von Obdachlo-

sigkeit. Auch im sozialen Wohnungsbau erfolgen lediglich Zugangerleichterungen in Form eines eingeschränkten Marktes, keineswegs eine gesicherte Versorgung. Unter diesen realen Verhältnissen besteht die größte Chance der Vermeidung und Senkung für den Marktteilnehmer, der ohne Stigmatisierung und ohne Einschränkung seiner Verbraucherrechte seine Marktmacht ausüben kann. Hieran besteht ein legitimes Interesse der finanzierenden Allgemeinheit. Dieses Interesse wird dann verletzt, wenn die Verbrauchergruppe der grundsicherungsberechtigten Mieter vermeidbar stigmatisiert wird. Dieses ist derzeit z.B. immer dann der Fall, wenn diese Mietergruppe dafür bekannt wird, dass übliche mietvertragliche Pflichten nicht erfüllt werden können, weil Ansprüche auf entsprechende Kosten der Unterkünfte nicht ausgeglichen werden. Typische Elemente sind hier die Verweigerung der Kosten für die Wohnungsrenovierung (Schönheitsreparaturen), die Nichtübernahme berechtigter Nachforderungen aus Betriebs- und Heizkosten, aber auch die Nichtübernahme von Mietschulden. Hierzu gehört auch eine nicht sachgerechte und damit rechtswidrige Handhabung der Frage der Angemessenheit von Miete und Heizkosten, sowohl absolut, wie auf der Zeitschiene.

2. Auswirkung der Satzungsermächtigung der §§ 22a I, II SGB II auf den Inhalt des Anspruchs auf angemessene Kosten der Unterkunft

a) Erforderlichkeit, Sinn und Zweck der Satzungsermächtigung

Die Bestimmung verfassungskonformer Angemessenheitsgrenzen ist komplex aber bei weitem nicht unmöglich. Realitäten des Wohnungsmarktes sind erfassbar, derartige Marktanalysen und Marktbeobachtungen sind gerade für unterfinanzierte Kommunen von erheblicher, auch finanzpolitischer Bedeutung. Tendenzen und Folgen der Stadtentwicklung haben ein erhebliches finanzpolitisches Potential bei weitem nicht nur für die Kosten der Unterkunft, sondern auch bei weiteren erheblichen Folgekosten. Z.B. bedingt durch Verfestigungen von Ghettostrukturen, mit der Verfestigung von Minderqualifikation, Vererbung von Armut und damit nicht zuletzt erheblichen kommunalen Einnahmeausfällen.

Die gesetzlichen Regelungen zur Frage der Angemessenheit von Kosten der Unterkunft waren bislang eher rudimentär. Die zum 01.01.2011 erfolgten Gesetzesänderungen haben dieses auch nicht geändert. Die gesetzlichen Neuregelungen sind überwiegend verfahrensrechtlicher Natur, d.h. Es wurde eine neue Rechtsetzungskompetenz – die Ermächtigung der Bundesländer, Kreise gesetzlich zu Satzungen zu ermächtigen, geschaffen.

Zunächst ist hierbei nicht ersichtlich, welche Fortschritte sich der Gesetzgeber hiervon verspricht. Bislang erfolgte die Festsetzung von Angemessenheitsgrenzen im Regelfall durch die Kommunen, meist in Form von Verwaltungsrichtlinien. Soweit diese rechtskonform sind, ergibt sich hier kein Unterschied zu einer rechtskonformen Satzung identischen Inhalts. Auch eine Satzung ist nur insoweit

rechtsverbindlich, wie sie mit höherem Recht, hier dem grundsicherungsrechtlichen Anspruch auf Unterkunftsstellen, entspricht, im Verhältnis zur Verwaltungsrichtlinie ist ein Unterschied nicht ersichtlich. Das rein politische Argument einer gesteigerten Akzeptanz durch die politische Diskussion im Stadt- oder Kreisrat ist eher spekulativer Natur, hochgradig bedenklich wäre, ob eine verfassungswidrige Unterdeckung des Anspruchs durch einen politischen Konsens gemindert oder gar geheilt werden kann.

Der Zweck der Neuregelung ist ausschließlich eine Neuregelung des Rechtsschutzes. Aus Sicht der Grundrechtsträger und Betroffenen in der Form, dass der bisherige, für das gesamte Grundsicherungsrecht und auch das gesamte Sozialrecht geltende Rechtsschutz eingeschränkt wird. Zunächst war mit dem Vorschlag der Satzungsregelung die Hoffnung verbunden worden, hiermit auch die der Fachgerichtsbarkeit obliegende Prüfungsintensität zu mindern⁶. Diese Hoffnung wird sich aufgrund des überwiegend grundrechtlichen Gehalts des Anspruchs auf Unterkunftsstellen nicht erfüllen. Bereits einfach gesetzlich ist durch die Satzungsermächtigung nicht das erhoffte Ermessen eröffnet worden. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Gehalts wäre ein Ermessen auch im Sinne der bisherigen Rechtsprechung des BSG und BVerfG gebunden.

Allerdings verbleiben die mit Einführung der Satzungsermächtigung geschaffenen sozialgerichtlichen Verfahrensregelungen, die im wesentlichen bezwecken, die Auseinandersetzung über die Rechtskonformität einer Satzung zu konzentrieren. Außer einem zu befürchtenden Effekt der Abschreckung sind diese Regelungen ebenfalls überflüssig. Bereits nach bis zum 01.01.2011 geltenden Verfahrensrecht war es rechtlich möglich und faktisch üblich, parallele Verfahren zum identischen Streitgegenstand der Angemessenheit auszusetzen und die Entscheidung der höchsten Instanz abzuwarten.

b) Sinn und Zweck von Pauschalierungen

Dieses gilt insbesondere für die Variante der Ermöglichung der abgeltenden Pauschalierung. Die gesetzliche Regelung bindet einfach gesetzlich die Einführung einer Pauschale daran, dass die hiermit verbundenen Mehrausgaben durch Einsparungen im Bereich der Verwaltung kompensiert werden. Einsparungen im Bereich des Verwaltungsaufwandes betreffen überwiegend den Etat der Bundesagentur für Arbeit, Mehrausgaben für eine abgeltende Pauschalierung überwiegend den Etat der jeweiligen Kommune. In der Auseinandersetzung über die Neuregelung 2011 wurde schon umfangreich begründet, dass die Einzelkostenposition Miete einer Bewirtschaftung und damit einer Pauschalierung bereits systematisch nicht zugänglich ist, Pauschalen die erhebliche auch kommunalpolitisch teure Gefahr einer Unterdeckung bieten und aufgrund der verfassungsrechtlichen Anforderungen im Regelfall zu Mehrausgaben führen. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben ist der Aufwand zur Kalkulation einer Pauschale keinesfalls geringer als die Bil-

⁶ Vgl. Groth SGB 2009, 644, 648

derung einer Angemessenheitsgrenze⁷. Viele Verfahrensfragen, z.B. wie im Rahmen einer Pauschale mit zeitlich versetzten erheblichen Nachzahlungen aus Abrechnungen, umzugehen sind offen, eine Vereinfachung des Verfahrens ist nicht ersichtlich.

Wenn es einen gesetzgeberisch ernst zu nehmenden Bedarf gäbe, lägen umfangreiche Erfahrungen nach der Experimentierklausel des § 101a BSHG vor.. Auch derzeit, über ein Jahr nach Inkrafttreten der Gesetzesreform zum 01.01.2012, sind Landesgesetze mit Satzungsermächtigung lediglich in Hessen, Berlin und Schleswig-Holstein⁸ in Kraft getreten. Nur das hessische Landesgesetz ermächtigt auch zur Pauschalierung. Ein dringender kommunaler Bedarf zeichnet sich nicht ab.

Die Regelung der Pauschalierungsermächtigung ist daher überflüssig, finanzpolitisch gefährlich und unverhältnismäßig streitträchtig. Diese sollte in vollem Umfang gestrichen werden.

c) Rechtslage bei kommunalen Satzungen

Über die Frage, ob sich die Angemessenheit von Kosten der Unterkunft nach Erlass einer Satzung gemäß § 22a I, II SGB II inhaltlich abweichend bestimmen lässt, besteht juristischer Streit⁹. Gerade in Anbetracht des Schutzbereiches des Verfassungsrecht ist dieses bereits nach dem Gleichheitssatz nicht hinnehmbar. Dass – unabhängig von der Frage, wie letztendlich der Anspruch auf existenzsicherndes Wohnen formuliert wird, ob im Einzelfall, per Verwaltungsrichtlinie oder per Satzung oder Gesetz - hier einheitliches Recht gilt, sollte unverzüglich gesetzlich klargestellt werden.

3. Vermeidung von Umzügen zur Kostensenkung

Aus der Verfassungsgarantie des soziokulturellen Existenzminimum resultiert die Verpflichtung zur Finanzierung der tatsächlichen Kosten der Unterkunft. Das Angemessenheitskriterium dient dabei der Wahrung der finanziellen Interessen der Steuerzahler, der Hilfebedürftige soll sich zumutbar bei sinkenden Einkünften beschränken, bevor er auf staatliche Grundsicherung angewiesen ist. Verfassungsrechtlich legitimiert ist somit die Angemessenheitsgrenze im Hinblick allein auf die Kostenhöhe und den Zeitraum in Form einer Übergangsfrist, um überhöhte Kosten zumutbar zu senken. Ausgeschlossen hierbei sind Motive, aus wohnungspolitischen oder anderen Gründen darauf Einfluss zu nehmen, wie, wo und wo nicht ein Hilfebedürftiger wohnt. Derartige Auswirkungen können als faktische Auswirkungen bereits rechtlich problematisch sein. Das Recht nach eigenen individuellen Vorstellungen zu leben und zu Wohnen ist durch das allgemeine Per-

sönlichkeitsrecht und die Freizügigkeit geschützt. Eine wohnungspolitische Steuerung ohne Rechtfertigung durch tatsächliche Kosteneinsparungen ist daher rechtlich nicht möglich.

a) Rechtswirkungen des Wirtschaftlichkeitserfordernisses in § 22 I S.3 a.E.

Der Gesetzgeber sollte daher dringend klarstellen, dass eine Aufforderung Unterkunftskosten zu senken nur dann berechtigt sein kann, wenn dieser Umzug auch für den Kostenträger wirtschaftlich ist. Die Einschätzung des Gesetzgebers in der Entwurfsbegründung, hierbei handele es sich nicht um ein subjektives Recht von Hilfebedürftigen, greift zu kurz, verkennt die Bedeutung der Regelung. Problematisch ist hier bereits die Verknüpfung eröffneten Ermessens mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der Wirtschaftlichkeit. Aus den bereits dargelegten verfassungsrechtlichen Gründen existiert kein hoheitliches Steuerungsrecht, zu bestimmen welche/r Staatsbürgerin wie und wo wohnen darf. Eine Aufforderung – als ultima ratio – die Kosten der Unterkunftskosten zu senken ist ausschließlich durch die hinter der Frage der Angemessenheit stehende Kostenbelastung gerechtfertigt. Ein vom Kostenträger veranlasster Umzug mit finanzieller Bilanz zu eigenen Lasten ist aus dem Anlass der Angemessenheit gerade nicht zu rechtfertigen.

b) Ausgestaltung der Frist in § 22 I S.3 a.E. SGB II

Der gesamte Themenkomplex der Aufforderungen zum Umzug oder der erfolgten Umzüge zur Kostensenkung krankt insbesondere daran, dass trotz der technischen Möglichkeiten und der sich hier aufdrängenden Erforderlichkeit kein valides Datenmaterial über die Anzahl solcher Vorgänge, die auslösenden Tatbestände (einzusparenden Mieten), die sozialräumlichen Folgen (Wanderbewegungen) und die Auswirkungen auf eine Arbeitsaufnahme vorliegen. Selbst sieben Jahre nach Inkrafttreten des § 22 SGB II wird über Auswirkungen nur spekuliert.

Da sich die Frist, mit der zeitlich anschließenden Konsequenz einer Unterdeckung der tatsächlichen Unterkunftskosten nur unter dem Gesichtspunkt der Kostenersparnis rechtfertigt, ist z.B. der Zusammenhang zum Zeitbedarf für die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit von eminenter Bedeutung. Der Hauptanwendungsfall der Frist ist der erstmalige Eintritt von Grundsicherungsbedarf. Rechtlich ist mehr als fraglich, ob ein finanzierter Wohnungswechsel zur zukünftigen Kostensenkung nach sechs Monaten legitim ist, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit zeitnah der Bedarf durch Arbeitsaufnahme entfällt. Solange über diesen Zusammenhang keine belastbaren Erhebungen existieren, die einen solchen Effekt ausschließen, muss davon ausgegangen werden, dass die Sechsenmonatsfrist lediglich gegriffen ist, aus der Tradition des BSHG resultiert, ohne jemals hinsichtlich der fiskalischen und persönlichen Auswirkungen, den Auswirkungen auf die Arbeitsmarktchancen, fundiert worden zu sein.

Die im Regelfall als Höchstfrist formulierte Regelung kollidiert in mehrfacher Hinsicht mit mietvertraglichen Pflichten. Einen sehr knappen und kurzfristig erfolgreichen Wohnungssuchvorgang unterstellt,

⁷ Knickrehm, Soziale Sicherheit 2010 S.190, 192

⁸ Im Flächenstaat Schleswig-Holstein werden in der Gesetzesbegründung zum satzungsermächtigenden Landesgesetz werden gegen abgeltende Pauschalen Bedenken wegen mangelnder Verfassungskonformität und mangelnder Wirtschaftlichkeit erhoben, dementsprechend zur Pauschalierung nicht ermächtigt, Schleswig-Holsteinischer Landtag Drs. 17/2159

⁹ Vgl. zur Argumentation einerseits Knickrehm, SozRA 2011, 125, 130; Krauß, SozRA 2011, 144, 147 sowie Mutschler NZS 2011, 481, andererseits, der einen abweichenden Gestaltungsrahmen aufgrund einer Satzung vertritt

könnte ein neuer Vertragsschluss – inklusive der faktisch zeitraubenden Beteiligung des Jobcenters – im Laufe des dritten Monats, d.h. nach 8-9 Wochen Suche gelingen. In Anbetracht des überwiegend angespannten Wohnungsmarktes für günstigen Wohnbedarf für Singlehaushalte fast immer ein sehr knapp kalkulierter Zeitraum. Zuzüglich der dann durch Kündigung ausgelösten dreimonatigen Kündigungsfrist ist die Höchstfrist ausgeschöpft. Bei jeder unvermeidbar längeren Suche verlagert sich die rechtliche Auseinandersetzung entweder auf die Frage der ausnahmsweisen Verlängerung der Frist oder den gesetzlich nicht geregelten und in der Rechtsprechung umstrittenen Anspruch auf Zahlung von Doppelmieten¹⁰. Gestritten werden muss dann über Sachverhalte, deren Details und Kausalität sich der Sache kaum verifizieren lassen, entweder die Frage der Suchintensität, der realen Chancen im Einzelfall unabhängig von der Suchintensität u.Ä..

Sachgerecht ist somit eine Flexibilisierung der Frist unter Wegfall der Höchstgrenze. Zur im Regelfall kürzeren oder längeren Ausgestaltung der Frist können Regelbeispiele gesetzlich geregelt werden.

Zudem ist es erforderlich die Übernahme von kündigungsbefindlichen Doppelmieten gesetzlich zu regeln. Auch bei einem Wohnungswechsel gehören die durch vertragskonformes Verhalten ausgelösten Kosten einer nicht mehr bewohnten Wohnung zum Unterkunftsbedarf¹¹.

4. Gesetzliche Regelung der Härtefälle bei aus Kostengründen erforderlichem Umzug

Die in dem Antrag angesprochenen Regelungen entsprechen weitgehend den Vorschlägen des Deutschen Vereins. In vielen, wenn auch nicht allen, Kommunen sind derartige Regelungen bereits durch Verwaltungsvorschriften geregelt. Es handelt sich um Fallgruppen, bei denen es einer bundesweit einheitlichen Handhabung bedarf um eine Verletzung des Gleichheitssatzes des GG zu vermeiden. Daher sollte der Bundestag unter dem Gesichtspunkt des Parlamentsvorbehaltes Regelbeispiele gesetzlich regeln.

5. Gesetzliche Regelung eines Toleranzzuschlages bei besonderen Personengruppen

Gleiches gilt für einen Toleranzspielraum für Bestandsmieter in besonderen Lebenssituationen, deren soziale Komplexität anders nicht zu berücksichtigen ist. In Anbetracht der Empfehlungen des Deutschen Vereins und der Vielzahl der hierzu in im Detail, aber auch in der Formulierung differierenden Verwaltungsrichtlinien könnte es einen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung darstellen, wie zuvor vorgeschlagen, zu verfahren.

6. Zugang zu qualifizierter Rechtsberatung

Bezugspunkt der Angemessenheit laufender Leistungen der Kosten der Unterkunft sind einerseits die

Nettomiete zuzüglich Betriebskosten, andererseits, gesondert hiervon zu bewerten die Heizkosten. Die Nettomiete kann entweder unter Bezugnahme auf die ortsübliche Vergleichsmiete im Rahmen der Kappungsgrenze oder durch ungekappte Kostenumlage von Modernisierungskosten erhöht werden. Bei Betriebs- und Heizkosten können vereinbarte Vorauszahlungen angepasst werden. Ausschlaggebend bei Vorauszahlungen auf Heiz- und Betriebskosten sind die Abrechnungen, die einerseits selbst durch Nachforderung oder Erstattung eine Kostenänderung beinhalten, hierüber hinaus Veränderungen der Höhe von Vorauszahlungen auslösen und begründen.

Die hiermit verbundenen rechtlichen Fragen sind komplex und diffizil. Im Schnitt jede zweite Auseinandersetzung vor den erstinstanzlich immer im Wohnraummietrecht zuständigen Amtsgerichten betrifft eine Mietsache. Beratung im Wohnraummietrecht bedarf im Regelfall einer Spezialisierung.

Jeder mietrechtliche Vorgang, der zu einer Überschreitung der Angemessenheitsgrenze führt oder führen kann, bedarf einer qualifizierten mietrechtlichen Beratung. Dieses stellt als Kostensenkungsmaßnahme immer das mildeste Mittel im Verhältnis zu den wirtschaftlichen und sozialen Folgen eines Umzugs dar. Unter diesem Gesichtspunkt sind Kosten einer derartigen Rechtsberatung Bedarfe der Unterkunft i.S.v. § 22 I SGB II.

Erst recht, ist eine qualifizierte Beratung erforderlich, wenn die Übernahme von Kosten abgelehnt wird, mit der Folge, dass dem Hilfebedürftigen entweder ein Rechtsstreit droht und/oder Mietschulden entstehen.

Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts ist rechtlich das Führen einer gerichtlichen Auseinandersetzung nicht ohne weiteres zumutbar. Eine rechtlich zweifelhafte Forderung muss daher im Zweifel übernommen werden¹². Hinsichtlich einer etwaigen Mitwirkungspflicht des Hilfebedürftigen, sich gegen bestreitbare Forderungen und Pflichten zu wehren, sind zwei Ausformungen denkbar. Entweder muss der Hilfebedürftige sich nicht gegen unberechtigte Forderungen wehren, da diese grundsätzlich im Rahmen der Grundsicherung übernommen werden. Oder der Hilfebedürftigen muss sich grundsätzlich im Zweifel gegen alles rechtlich zur Wehr setzen, weil der Transferleistungsträger dieses von ihm prinzipiell als Mitwirkung verlangt. Beide Ausformungen führen zu einer kostensteigernden Stigmatisierung dieser Verbraucher- und Mietergruppe auf dem Markt, müssen daher vermieden werden. Zwischen diesen beiden extremen Ausformungen einer Mitwirkungspflicht muss sorgfältig abgewogen werden, in welchen Fällen rechtliche Auseinandersetzungen geboten sind, ob diese seitens des Kostenträgers im Rahmen der Überleitung¹³ selbst, oder durch Finanzierung der Leistungen Dritter erfolgt.

¹⁰ Vgl. LSG NW v. 23.09.2009 L 19 B 39/09 AS; 18.02.2010 L 9 SO 6/08; LSG BW v. 22.12.2010 L 2 SO 2078/10; LSG BBrand v. 10.03.2011 L 15 SO 23/09

¹¹ Vgl. Rechtsprechung wie zuvor dem Grunde nach

¹² Vgl. BSG v. 22.09.2009 - B 4 AS 8/09 R – zur Wirksamkeit einer Staffelmietvereinbarung; BSG v. 29.09.2009 - B 8 SO 23/08 R – zu Erfolgsaussichten eines erbrechtlichen Gesamtschuldausgleichs

¹³ § 33 SGB II

Aus den genannten Gründen ist eine qualifizierte Beratung immer dann erforderlich, wenn hinsichtlich des mietrechtlichen Vorgangs auf der sozialrechtlichen Seite der Verlust der Wohnung – durch finanzielle Unterdeckung - drohen kann.

Wichtig ist eine niedrigschwellige qualifizierte Beratung, in Betracht kommen Mietervereine, bei Eigentümern Eigentümerverbände, mietrechtlich qualifizierte Angebote der Verbraucherzentralen oder die Beratung durch mietrechtlich qualifizierte Rechtsanwälte.

7. a) Übernahme von modernisierungsbedingten Mieterhöhungen

Es spricht viel dafür, die Kosten berechtigter Mieterhöhungen aufgrund energetischer Modernisierungen zu übernehmen. Zumindest zu einem Teil sind durch energetische Modernisierung bedingte Kosten bereits Inhalt eines zutreffend interpretierten Angemessenheitsbegriffes.

Darüber hinaus handelt es sich bei modernisierungsbedingten Mietsteigerungen aufgrund der speziellen und mietrechtlich systemwidrigen Ausgestaltung der §§ 559 ff. BGB um die Umsetzung eines verfassungsrechtlichen Staatsziel¹⁴. Die entscheidenden Normen der §§ 559 – 559 c BGB, wie auch die hierzu geplanten Neuregelungen dienen nicht der ausgewogenen Gestaltung eines Dauerschuldverhältnisses, sondern dem Anreiz und der Ermöglichung von volkswirtschaftlich erwünschten, qua Verfassung gebotenen energetischen Modernisierungen. Die korrespondierenden ordnungsrechtlichen gesetzlichen Regelungen auch der Energieeinsparverordnung haben standardisierenden Charakter, zum kleinen Teil sind diese bereits zwingend für den Bestand, im übrigen zwingend bei Erweiterungen, Um- und Neubau. Alle gesetzlichen Regelungen dienen dem Zweck, einen energetisch modernisierten Zustand flächendeckend herbeizuführen, gehen weit darüber hinaus, nur einem partikularen Modernisierungswunsch einzelner Eigentümer Raum zu geben.

Vor diesem Hintergrund ist es geboten, die vom Gesetzgeber in der benannten Form gegebenen Anreize, neben einer finanziellen Objektförderung auch durch Übernahme von Modernisierungsmieterhöhungen über die bisherige Angemessenheitsgrenze als Subjektförderung ausdrücklich gesetzlich zu regeln¹⁵.

b) Modernisierungsstandard und Angemessenheitsbegriff

Modernisierungsbedingte Mietbestandteile sind bereits nach geltendem Recht Bestandteil der Gewinnung des Angemessenheitswertes, müssen bei dessen tatsächlicher sachgerechter Ermittlung berücksichtigt werden.

In der Rechtsprechung und seit dem 01.01.2012 gesetzlich wird für das zugrunde zulegende Woh-

nungsmarktsegment die Formulierung der Wohnung „einfachen Standards“ (§ 22a III SGB II) zugrunde gelegt. Dieser Begriff ist zwangsläufig relativ am jeweiligen Wohnungsmarkt orientiert. Allein hieraus ergibt sich bereits, dass dieses Wohnungsmarktsegment auch Wohnungen mit energetisch modernisiertem Standard enthält. Es ist zunächst nicht ersichtlich, warum dieser Begriff den Zustand energetischer Modernisierungen ausschließen soll. Der hier zu ermittelnde Standard orientiert sich an der Anzahl der Badezimmer, der Existenz eines Esszimmers, einer Dachterrasse, der Existenz hochwertigerer Fußbodenoberbeläge u.Ä.. Eine Wohnung des sozialen Wohnungsbaus der fünfziger Jahre des letzten Jahrtausends fällt nicht deswegen aus der Definition der Wohnung einfachen Standards, nur weil diese zwischenzeitlich entsprechend den baurechtlichen Maßstäben der Wärmeschutz- und Energieeinsparverordnung wärmegeklämt und mit neuen Fenstern ausgerüstet wurde. Auf einzelnen real existierenden Wohnungsmärkten gibt es keine Wohnungen mehr, die nicht im Laufe der vergangenen 20 Jahre energetisch modernisiert wurden. Auch auf solchen Märkten gibt es das Marktsegment der (modernisierten) Wohnung einfachen (Ausstattungs-) Standards. In der Auslegung dieses nunmehr in das Gesetz übernommen Begriffs hat das Bundessozialgericht ausgeführt, dass sowohl eine Beschränkung auf bestimmte Stadtteile, wie auch ein Ausschluss von Baualterklassen rechtswidrig ist¹⁶.

Der Angemessenheitswert muss also unter Berücksichtigung auch von Mietwerten für Wohnungen einfachen Standards, die baualtersbedingt nach den Vorschriften der Energieeinsparverordnung errichtet wurden, ermittelt werden. Im mietrechtlichen Kontext werden zudem (finanzielle) Härtegründe auf Mieterseite als nicht berücksichtigungsfähig ausgeschlossen, wenn die Modernisierung der allgemein übliche Zustand hergestellt wird (§ 554 II 3 BGB). Zunächst ist bei der Auslegung des Begriffs der Angemessenheit nicht ersichtlich, dass der Begriff der einfachen Ausstattung einen Standard unterhalb des allgemein üblichen beschreibt. Auch bei tatsächlicher Analyse der Realitäten eines einfach ausgestatteten Wohnungsmarktsegmentes lässt nicht erwarten, dass hier in signifikantem Umfang nicht allgemein übliche Standards angetroffen werden.

c) Modernisierungsmieterhöhung nach derzeitiger Rechtslage

In der Systematik der gesetzlichen Regelung verhält es sich so, dass prinzipiell im Rahmen des verfassungsrechtlichen Grundsicherungsanspruchs das als Bedarf finanziert werden muss, was aufgrund einfachgesetzlicher Regelung an anderer Stelle als Bedarf ausgelöst oder ermöglicht wird. Z.B. wird Bedarf neben der Leistungsfähigkeit der Verpflichteten auch durch die Existenz und einfach gesetzliche Ausgestaltung von Unterhaltsansprüchen ausgelöst und bestimmt. Vergleichbares gilt für Mieten. Mieten können auf entspannten Märkten frei vereinbart werden, unterliegen im Bestand aber einer gesetzlichen Reglementierung. Hinsichtlich der Ausgestal-

¹⁴ Artikel 20a GG

¹⁵ Vgl. die Forderung nach Förderung ganz neuer Art in der Stellungnahme des Deutschen Mietgerichtstag zum Referentenentwurf 25.10.2011 in NZM 2012, 75 unter I. 2. Absatz

¹⁶ BSG v. 19.10.2010 B 14 AS 2/10 Rz. 28; BSG v. 19.02.2009 B 4 AS 30/08 Rz. 21

tung der gesetzlich vorgesehenen Mieterhöhungsmöglichkeiten besteht ein gesetzgeberischer Spielraum.

Durch die Einführung, Aufrechterhaltung und geplanter Änderung einer marktfremden Modernisierungsmieterhöhung zu lasten der Mieterseite, die unreguliert lediglich durch eine Investitionsumlage erheblichen Umfangs begründet wird, begründet und erhöht der Gesetzgeber auch grundsicherungsrelevanten Bedarf.

Energetische Modernisierung birgt für Mieter im Grundsicherungsbezug, wie auch Mieter mit eigenem aber geringerem Einkommen unmittelbar die Gefahr eines Wohnungswechsels, da die unabhängig vom Markt erfolgende Kostenumlage im Regelfall nicht anders als durch Umzug vermieden oder kompensiert werden kann.

Die hierzu geschaffenen und geplanten mietrechtlichen Härtefallregelungen ändern hieran nichts. Insbesondere die bisherige Regelung des § 554 II BGB entfaltet keinen ausreichenden Schutz. Die mangelnde Leistungsfähigkeit des Mieters ist hier nur ein Kriterium, das in eine objektivierte Abwägung einzustellen ist. Eine Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des Mieters ist zudem ausgeschlossen, wenn durch die Modernisierung der allgemein übliche Zustand hergestellt wird.

Rechtlich ungeklärt ist, wie eine finanzielle Härte bei einem Mietereinkommen in Höhe von Grundsicherung zu bewerten wäre¹⁷. Ein Verweis auf Wohngeldbezug hilft nur in den Fällen, in denen der durch Höchstmietgrenzen gekappte Wohngeldbezug noch nicht ausgeschöpft wurde. Weitere Mieterhöhungen oberhalb der Wohngeldfähigen Mietgrenzwerte ändern den Wohngeldanspruch nicht. Soweit eine Übernahme von modernisierungsbedingten Mieterhöhungen berechtigterweise abgelehnt wird, bleibt nur die Härte eines (u.U. erneuten Umzuges). Damit läuft die Härtefallregelung weitgehend ins Leere.

Eine Übernahmeverpflichtung kann sich auch aus dem o.g. Wirtschaftlichkeitsgebot des § 22 S.3 a.E. SGB II ergeben, wenn durch absehbare Modernisierungen in Ausweichobjekten eine Umzugskette mit erheblichen Kostenfolgen ausgelöst wird.

d) Modernisierungsmieterhöhung nach dem Referentenentwurf der Bundesregierung vom 25.10.2011

Nach § 555d III BGB des Referentenentwurfes vom 25.10.2011 kann ein Mieter eine finanzielle Härte gegenüber einer modernisierungsbedingten Mieterhöhung geltend machen. Hierfür besteht jedoch eine Ausschlussfrist von einem Monat nach Ankündigung der Modernisierung. Es besteht keine Verpflichtung des Vermieters, den Mieter über diese Frist zu belehren.

Eine finanzielle Härte des Mieters wird nur im Rahmen einer Abwägung anerkannt, in welche neben der finanziellen Belastung des Mieters auch die

volkswirtschaftliche Nutzen der energetischen Modernisierung mit eingestellt wird. Die Abwägung erfolgt somit objektiv, mit bereits insoweit struktureller Benachteiligung des armen Mieters und ungewissem, wenn im Regelfall für den Mieter auch negativen Ausgang. Im Ergebnis wird durch die Neuregelung der Einwand einer finanziellen Härte faktisch abgeschafft.¹⁸

Bereits verfahrenstechnisch sind derartige Regelungen im Leistungsverhältnis nach SGB II nicht aufzufangen. Zumutbar und praxisgerecht eine Mitwirkungspflicht zu konstruieren, in deren Ausübung ein Mieter innerhalb eines Monats an eine qualifizierte Beratung zur Ausübung seiner mietvertraglichen Rechte und dann ggf. Geltendmachung von Härtegründen verwiesen werden könnte, ist kaum vorstellbar. Aus diesem Grund sind bereits gesetzlich für weniger komplexe Fälle Bedenk- und Prüffristen von zumindest zwei Monaten vorgesehen¹⁹.

8. Mietrechtliche Kautionsdarlehen

Die Regelungen der §§ 22 VI i.V.m. 42 I S.1, II SGB II sind verfassungswidrig und sollten unverzüglich geändert werden.

Dieses kann sachgerecht durch folgende Ergänzung erfolgen:

„§ 42 II a

Auf Darlehen nach § 22 Absatz 6 finden Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 keine Anwendung.“

Der Bedarf der Kautionsdarlehen ist kein Ausnahmebedarf, sondern fällt bei Anmietung einer Wohnung fast ausnahmslos an. Mietrechtlich ist der Betrag einer Kautionsdarlehen auf maximal drei Nettokaltmieten begrenzt (§ 558b I BGB). Es handelt sich daher um einen unvermeidbaren, unverschuldeten und unabweisbaren Bedarf der Kosten der Unterkunft in erheblicher Höhe. Nach dem gesetzlichen Konzept der strikten Trennung von Bedarfen der Unterkunft und Bedarfen des (sonstigen) Lebens sind in der Regelleistung keine Kostenanteile für Unterkunftsbedarfe enthalten. Die Deckung angemessener Unterkunftsbedarfe durch die Regelleistung ist nicht nur einfachgesetzlich systematisch ausgeschlossen, sondern auch explizit verfassungswidrig. Ein unvermeidbarer und angemessener Bedarf muss gedeckt werden²⁰. Die bisherige gesetzliche Regelung sah vor, dass die fällige Kautionsdarlehenzahlung als Darlehen gewährt wird. Dieses ist an sich nicht zu beanstanden. Die gesetzliche Neuregelung sieht aber vor, dass dieses Darlehen in Raten von 10 % der Regelleistung unverzüglich mit der Regelleistung aufgerechnet und somit getilgt wird. In der Realität bedeutet dieses, dass der unvermeidliche – in vielen Fällen sogar im Interesse des Kostenträgers – liegende Umzug dazu führt, dass der Hilfebedürftige zur Refinanzierung der Kautionsdarlehen rund 2 Jahre lang mit 90 % der Regelleistung auskommen muss. Das Bundesverfassungsgericht hat

¹⁷ Vgl. bereits zum derzeitigen Recht Schmidt-Futterer/Eisen-schmid, Mietrecht, 10.A. 2011 § 554 Rn. 222 f

¹⁸ Deutscher Mieterbund e.V.; Stellungnahme zu „Referentenentwurf Mietrechtsänderungsgesetz vom 25.10.2011, Berlin Januar 2012, S. 18

¹⁹ Vgl. § 558b I BGB zur Zustimmung zur Mieterhöhung aufgrund ortsüblicher Vergleichsmiete

²⁰ BVerfG v. 09.02.2010, 1BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09 Ziffer 137

entschieden, dass die Leistungen des SGB II geeignet sein müssen, den angemessenen Bedarf zu decken²¹. Dieses ist hier nicht etwa faktisch bedingt, sondern durch gesetzliche Regelung gewollt, nicht der Fall²².

Auch die Regelung, dass ggf. die Kautionszahlung aus vorhandenem Schonvermögen auszugleichen sei, kollidiert mit dem Sinn und Zweck der Regelungen zur Einkommensanrechnung. Die Zahlungsverpflichtung für eine Kautionszahlung ist unvermeidbar. Andernfalls wäre die Kautionszahlung nicht erforderlich, insbesondere dann, wenn ein ausreichendes Wohnungsmarktsegment ohne Kautionsvereinbarung zur Verfügung stünde. Faktisch ist dieses nicht der Fall.

Insoweit stellt die Anrechnung auf das Schonvermögen eine Ungleichbehandlung dar, die zudem einen auch zur Arbeitsaufnahme förderlichen Umzug behindern kann. Umgekehrt formuliert kommen die Schonvermögensregelungen nur denjenigen zu Gute, die – zufällig – nicht umziehen müssen. Für eine Anrechnung besteht der Sache nach auch kein Anlass, da es nur um die Frage geht, wann, nicht etwa ob das Darlehen zurückgeführt wird. Da somit wirtschaftlich dem Kostenträger kein Schaden entsteht, kann der Sinn und Zweck des Schonvermögens, eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, ohne Gleichheitsverstoß erhalten bleiben.

9. Ermittlung der Mietwerte des angemessenen Wohnungssegments durch Mietspiegel

Gegen eine gesetzliche Festschreibung der Verwendung von Mietspiegelwerten, bzw. von Anwendungsvorgaben bestehen Bedenken.

Bundesweit existieren nur rd. 500 Gemeinden mit Mietspiegeln, von insgesamt 11.733 Kommunen. Rd. 200 Mietspiegel gelten als qualifiziert, noch nicht einmal 2% aller Kommunen, oder aber knapp 10% aller Städte verfügen über einen qualifizierten Mietspiegel²³. Der Sache nach haben Mietspiegel eine andere Aufgabe, sind daher im Regelfall nur hinsichtlich einzelner bei der Erstellung ermittelter Datengruppen sachlich verwertbar²⁴.

Das reale Problem stellt sich hinsichtlich des erforderlichen Aufwandes bei der gebotenen validen Datenermittlung zur Bildung von Angemessenheitswerten. Hier bietet sich an, entsprechende Ermittlungen mit der Datenerhebung für einen Mietspiegel aus Kostengründen zu koppeln, bei sauberer, zweckorientierter Trennung und Aufbereitung könnten hierbei beide Instrumente gewinnen.

10. Angemessene Wohnraumflächen

Die Bildung des Angemessenheitsgrenzwertes erfolgt nach ständiger Rechtsprechung durch Multiplikation des ermittelten angemessenen Quadratmetermietpreises mit der je nach Haushaltgröße angemessenen Wohnraumfläche.

Hinsichtlich der Wohnraumfläche wird in der Rechtsprechung seit je her auf die Flächenhöchst-

werte aus dem sozialen Wohnungsbau zurückgegriffen. Es handelt sich um Werte, die primär zwischen Bauherr und Fördergeberin gelten.

Insbesondere das Bundessozialgericht betont, dass es sich bei der Anwendung dieser Werte um ein Provisorium handelt, da einerseits erforderliche gesetzgeberische Wertung zur Angemessenheit von Wohnungsgrößen fehlen²⁵, andererseits konkret ermittelte Werte nicht vorliegen. In fast allen vom BSG entschiedenen Fällen zur Angemessenheit der Kosten der Unterkunft war ebenfalls streitig, welcher Flächenwert, aufgrund mehrerer existierender Verwaltungsvorschriften nun einschlägig sei.

Sachgerecht kann vor dem Hintergrund des Provisoriums allein die jeweils aktuell geltenden Werte sein. Allein diesen Werten kommt insoweit eine gewisse Legitimation zu, den nach aktuellen Verhältnissen Wohnflächenbedarf für Mieter mit geringem Einkommen wiederzugeben. Nicht im Interesse der Hilfebedürftigen, sondern allein bedingt durch die erforderliche Anwendung muss bei historisch unterschiedlichen Werten, oder einer historisch differierenden Praxis der höhere Wert gelten. Dieses begründet sich draus, dass es sich hier um landesweite Regelungen handelt, allein ein höherer Wert dem Grundsatz der Bedarfsdeckung bei einer derartigen Pauschalierung von Wohnflächen gerecht wird. Zu beachten ist hierbei, dass bundesweit der Flächenwert für Einpersonenhaushalte allein deswegen angreifbar ist, da der statistischen Tendenz des Anwachsens des Anteil von Einpersonenhaushalten, eine vergleichbare Zunahme des Wohnflächenbedarfs, verbunden mit einem Rückgang kleiner Wohnungen, entgegensteht. Faktisch konkurrieren Ein- und Zweipersonenhaushalte um den gleichen Wohnungsmarkt kleiner bis mittlerer Wohnungen.

Insofern hat der Gedanke, dass historisch zu geringeren Flächenwerten Wohnbauförderung erfolgte, keine sachliche Relevanz.

Vor diesem Hintergrund kann es Streitvermeidend wirken, einen bundeseinheitlichen Wert, von zumindest 50 m² gesetzlich zu regeln.

Bislang sind aussagekräftige und belastbare Erhebungen über tatsächliche Wohnungsgrößen nicht bekannt. Ob diese zukünftig mit vertretbarem Aufwand in auch nur in einer signifikanten Zahl von Kommunen realisierbar sein werden, ist mehr als zweifelhaft. Allein aussagekräftig wären in diesem Zusammenhang Flächenwerte zur Anmietung verfügbaren Wohnraums.

Zu beachten ist, dass bei der Angemessenheitsgrenze ein Maximalwert gebildet werden, nicht ein konkretes Wohnungsmarktsegment treffgenau beschrieben werden soll. D.h. es geht um Wohnungen unter 50 m², nicht etwa Wohnungen in der Größe von 50 m².

Bei der Frage der Wohnfläche wird ein nicht bewirtschaftbares Stückgut abgebildet, Wohnungen sind genauso wenig Quadratmeterweise anmietbar, wie hinsichtlich der Mietzahlung monatsweise sparsamer nutzbar.

²¹ BVerfG a.a.O.

²² vgl. hierzu auch SG Berlin v. 30.09.2011 S 37 AS 24431/11 ER

²³ Vgl. Gautzsch, SozRA 2011, 137, 138

²⁴ Vgl. z.B. BSG v. 20.12.2011 B 4 AS 19/11 R Rz. 26; Gautzsch a.a.O.

²⁵ vgl. BSG v. 19.02.2009 - B 4 AS 30/08 R-Ziff. 18

Untauglich sind daher Durchschnittswerte. Der statistisch geringere Durchschnittsflächenbedarf in Städten mit engem Wohnungsmarkt spiegelt nicht die Situation des Wohnungsmarktes hinsichtlich von Kleinraumwohnungen wieder, sondern weist vielmehr deren Nichtverfügbarkeit nach. Im Rahmen der sachgerechten Bildung einer Angemessenheitsgrenze können realitätsfremde Durchschnittswerte keine Rolle spielen, muss bereits aus systematischen Gründen auf den Oberwert einer realen Flächen-spanne abgestellt werden, damit zumindest auf die Werte des sozialen Wohnungsbaus.

In Anbetracht der bundesweiten Tendenz des Rückgangs verfügbarer Kleinwohnungen und des Anstiegs von Einpersonenhaushalten, sollten die Flächenwerte für Einpersonenhaushalte mit einer Öffnungsklausel geregelt werden, dieses Segment bedarf aufgrund seiner quantitativen Bedeutung einer zeitlich engmaschigen Überwachung.

Im sozialen Wohnungsbau gelten Flächenzuschläge für Alleinerziehende. Dieses ist unter dem Gesichtspunkt des Kindeswohl sachgerecht, es geht um die Existenz eines Wohnzimmers. In der Realität werden sich leibliche Verwandte – im Gegensatz zu Paaren – kein Schlafzimmer teilen können.

Bei einer erforderlichen Barrierefreiheit kann ein Abstellen auf notwendig abstrakte Flächenzuschläge wenig sachgerecht sein. Soweit das Kriterium der Barrierefreiheit dominiert muss auf den tatsächlich verfügbaren Markt barrierefreier Wohnungen abgestellt werden.

11. Übernahme von Heizkosten

Der Gesetzgeber sollte gesetzlich regeln, dass Heizkosten dann als angemessen erstattet werden, wenn diese korrekt be- und abgerechnet wurden und im übrigen kein vorhersehbar vermeidbares Fehlverhalten des Hilfebedürftigen vorliegt.

Eine Kappung aufgrund der als Hochverbrauch gekennzeichneten Werte eines Heizspiegels der gemeinnützigen Stiftung co2online²⁶ ist sachlich nicht zu rechtfertigen²⁷. Durchschnittskosten haben bei Heizkosten eine zu geringe Aussagekraft, da die Varianz des Heizbedarfes innerhalb eines Objektes allein schon lagebedingt erheblich ist²⁸.

12. Gefahr sachfremder und grundrechtsgefährdender Regelungen durch Refinanzierungsdruck kommunaler Träger

Die Probleme der Kosten der Unterkunft resultieren aus der überragenden Bedeutung des Wohnens für die menschliche physische, psychische wie soziokulturelle Existenz und der Komplexität der tatsächlichen Verhältnisse. Der gegebene verfassungsrechtliche Schutz des Wohnens wie des existenzsichernden Anspruch auf Kosten der Unterkunft bedingen

eine sachgerechte, dem Einzelfall gerecht werdende Bewertung und Regelung. Zu dem unvermeidbaren Verwaltungsaufwand kommt der Preisdruck der Wohnungsmärkte.

Daher müssen die kommunalen Träger der Kosten der Unterkunft vorrangig von bestehender oder drohender Unterfinanzierung bewahrt werden. Der hieraus resultierende Kostendruck behindert sachgerechte und verfassungskonforme Regelungen. Der Einfluss der Kommunen auf die Preisentwicklung der Wohnungsmärkte ist aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben zu gering, um zur Kompensation der Ausgabenlast gegensteuern zu können.

Das Grundsicherungsrecht hat immer Auswirkungen auf Wohnungsmärkte, ist aber als Steuerungsmittel nicht geeignet. Hierzu müssen Gesetzgeber und Kommunen andere Instrumente nutzen und erforderlichenfalls entwickeln. Das in den letzten Jahrzehnten ausgelaufene bzw. abgebaute Instrument der Wohnungsbauförderung muss aktiviert werden.

Sämtliche Versuche der Nivellierung, sei es eine Nivellierung der komplexen Realität durch Pauschalierungen oder eine Nivellierung des Rechtsschutzes, stoßen an enge verfassungsrechtliche Grenzen und sind daher nicht geeignet, das eigentliche Problem zu lösen.

²⁶ Das BSG schwankt zwischen Angemessenheitsgrenze, so BSG v. 20.08.2009 - B 14 AS 41/08 R Ziff. 30, oder einer Kappung, bei welcher der Hilfebedürftige sich entlasten muss, BSG v. 02.07.2009 - B 14 AS 33/08 R Ziff. 33

²⁷ Hengstenberg WuM 2011, 69; Cottmann/Hillebrand info also 2011, 28; Gautzsch NZM 2011, 497, 507

²⁸ Detailliert dargelegt bei Hengstenberg a.a.O., der hieraus auch sachlich begründbare Prüfgrenzen ableitet

DEUTSCHER BUNDESTAG

Ausschuss für
Arbeit und Soziales
17. Wahlperiode

Ausschussdrucksache 17(11)878

24. April 2012

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Gisela Tripp, Dortmund

Das ALZ Dortmund unterstützt das Anliegen des Antrages der Fraktion Die Linke, mehr soziale Sicherheit in der Wohnungsfrage für Hartz IV Bezieher herzustellen und Zwangsumzüge zu verhindern.

Es besteht die Notwendigkeit der Festlegung von bundeseinheitlichen Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung.

Vorrangiges Ziel sollte die Rücknahme der Satzungsermächtigung mit seinen Bestimmungen nach Festlegung der Angemessenheit der Höhe der Kosten der Unterkunft und Heizung und der Festlegung von monatlichen Pauschalen sein.

Wohnen ist ein existenzielles und schützenswertes Gut und muss als elementares soziales Recht betrachtet werden. Die Wohnung bietet dem Menschen notwendige Sicherheit und Geborgenheit, Rückzug und Erholung, Zugehörigkeit im sozialen Raum und prägt die individuelle Lebensführung.

Diese Grundlage für die persönliche Sicherheit und Entfaltung darf nicht durch ein restriktives Recht beeinträchtigt werden.

Wohnen braucht verlässliche Regelungen, die die Lebenssituation von SGB II Beziehern in den Blick nimmt und den Anspruch verfolgt, seine hilfebedürftige Lage zu verbessern.

Die Verwaltungspraxis ist dem anzupassen.

Wohnen darf nicht politischer Spielball kommunalen Satzungsrechts sein

Es ist nach unserem Verständnis Aufgabe und Pflicht des Gesetzgebers und der Bundespolitik für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in der BRD zu sorgen und dafür bundesgesetzliche

Regelungen zu schaffen. Die Lebensverhältnisse sollen sich nicht auseinander entwickeln.

Das Grundbedürfnis Wohnen muss als Bestandteil des Sozialrechts, das Millionen Menschen betrifft, nicht von dieser Verantwortung gelöst und zum Landesrecht erhoben werden.

Das Wohnen und die Wohnkosten sind Bestandteile des Existenzminimums und Bestandteil des Sozialrechts.

Diese zentralen Bereiche dürfen nicht von der bundesgesetzlichen Verantwortung gelöst werden, indem der Bund seine Kompetenz auf die Kommunen überträgt, um dort eigenständig bindende Vorschriften erlassen zu können.

Die wesentlichen rechtlichen und politischen Bewertungen wurden in Stellungnahmen und Empfehlungen ausführlich beschrieben (u.a. Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, DGB, die Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitsloseninitiativen und vielen Rechtsexperten).Diesen schließen wir uns weitgehend an.

Auch wir sehen insbesondere die Gefahren

- der Abkehr von bestehenden Maßstäben des Bundesgesetzgebers und der Rechtsprechung
- der rechtlichen Zersplitterung
- der weiteren Zunahme gerichtlicher Verfahren
- der Festlegung von Kriterien nach fiskalischen Gesichtspunkten
- einer räumlichen Konzentration prekärer Wohn- und Lebensverhältnisse.

Es bleibt Auftrag des Gesetzgebers, die zur Existenzsicherung notwendigen Leistungen selbst festzulegen und alle Maßnahmen darauf zu richten, dass die

Lebenschancen von Millionen Menschen nicht durch Standardsenkungen verschlechtern werden, sich das Leben in Wohnvierteln stabilisiert und Entsolidarisierungen entgegen zu treten.

Die Rechtsstellung des SGB II Beziehers verbessern und Verschlechterungen zurück nehmen

Die gesetzlichen Änderungen der letzten Jahre haben den Rechtsstatus und die rechtlichen Möglichkeiten des SGBII Beziehers erheblich verschlechtert.

Zu nennen sind:

- die Einschränkung der Überprüfungsanträge rechtswidriger Bescheide für die Vergangenheit
- Verschärfung der Festlegung der Mindestaufrechnungsbeträge
- Erstattungsverpflichtung auch bei Fehlern des Amtes
- Verstärkte Anwendung des sog. Ansparpotential für besondere Bedarfe und Einsatz des geschützten Vermögens für besondere Bedarfe
- Sofortige monatliche Rückzahlung der Kautionsdarlehen; die Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft werden bereits als Darlehensnehmer einbezogen.

Die Erfahrungen aus der Beratung von SGB II Beziehern machen deutlich:

Die Höhe der Regelleistungen im SGBII deckt nicht ausreichend das Existenzminimum.

(u.a. Verweis auf den Armutsbericht des Paritätischen, des DGB und der Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitsloseninitiativen)

Die ausgeweiteten Aufrechnungsbefugnisse des Jobcenters gefährden die Existenzsicherung, da sie direkten Zugriff auf die monatliche Regelleistung nehmen kann. Kürzungen können für mehrere Jahre vorgenommen werden, ohne dass es durch Verschuldenssachverhalte verursacht wurde.

Eine Kautionsdarlehen von 740,-€ z.B. für einen Alleinstehenden führt für die Dauer von 1 Jahr und 7 Monaten zu einer Kürzung auf 90% der Regelleistung.

Die Aufrechnungsmöglichkeiten des Jobcenters führen dazu, dass eine verlässliche Lebensplanung mit den erheblich reduzierten Mitteln kaum möglich ist. Man steht in der Gefahr, die Übersicht über die Schuldverpflichtungen zu verlieren.

Die sofortige Rückzahlung der Kautionsdarlehen ist zurück zu nehmen. Die Kosten der Kautionsdarlehen gehören zu den Kosten der Unterkunft im Sinne des SGB II und sind notwendiger Bestandteil.

Die verschiedenen Aufrechnungsmöglichkeiten führen nicht nur zu erheblichen eingeschränkten finanziellen Mitteln, sondern bergen erhöhte verwaltungstechnische und rechtliche Kontrollen der Modalitäten der Rückzahlungen. Die Rechtmäßigkeit der Rangfolge und Gesamthöhe muss stets beachtet werden. Dieser Aufwand erhöht die Anforderungen an die Rechtskenntnis, erfordert eine technische Umsetzung und verursacht höhere Verwaltungskosten.

Die Kontrollen dieser Vorgänge erfordern in der Regel den SGB II Bezieher.

SGB II Bezieher benötigen den gleichen Schutz der Sicherung des Existenzminimums wie bei Zwangsvollstreckungen.

Der Einsatz des geschützten Vermögens für notwendige Bedarfe ist nicht vorzunehmen. Dem SGB II Bezieher wurden bei Einführung des SGB II Vermögensfreibeträge zugestanden, um sie besser zu stellen als ehemalige Sozialhilfeempfänger und mit Beschäftigten annähernd gleichzustellen. Freibeträge erweitern die persönliche souveräne Lebensgestaltung und bieten eine geringe Sicherheit. Heute nähert man sich wieder dem Sozialhilferecht an.

Ziel: Integration in Arbeit auch durch anständiges und sicheres Wohnen ermöglichen

Eine wesentliche Voraussetzung für die Aufnahme und Ausübung von Arbeit und auch Qualifizierung ist die annähernd gesicherte finanzielle Basis. Dazu gehört nicht nur die Gewissheit der Gewährung der monatlichen Mittel zum Leben, sondern auch das Wohnen.

Die persönlichen und finanziellen Abhängigkeiten vom Jobcenter werden als starke Belastung empfunden. Aus unseren Erfahrungen – sie decken sich mit den hohen SG Klagen wegen der Berücksichtigung von Einkommen – verstärken sich diese durch den hohen Verwaltungsaufwand, der leider häufig zu Unterversorgungen und verstärkten Ämterbesuchen führt.

In Dortmund aber auch bundesweit stellen wir eine Zunahme von beschäftigten Arbeitnehmern und auch Selbständigen mit Hartz IV Bezug fest – die sogenannten Aufstocker. Sie sind verstärkten Belastungen ausgesetzt wegen der häufig prekären Beschäftigungen mit hoher zeitlicher Flexibilität und auch langen Arbeitszeiten, die durch den bürokratischen Aufwand des Jobcenters zusätzlich belasten.

Es ist richtig, dem SGBII Bezieher ausreichend Zeit – aber auch Hilfen für die berufliche Integration zu geben. Soziale und arbeitsmarktintegrative Leistungen gehören zusammen. Sie müssen die individuellen Ressourcen und Versorgungsangebote berücksichtigen.

Zwangsumzüge- Umzugsaufforderungen vermeiden und Klarheit von Regelungen schaffen

Wir schließen uns der Forderung an, dass Zwangsumzüge und Umzugsaufforderungen weitgehend zu vermeiden sind. SGB II Bezieher sind keine einheitliche Gruppe, sie leben in sehr verschiedenen Lebenszusammenhängen und –situationen. Diese Heterogenität mit den unterschiedlichen Problemlagen muss Berücksichtigung finden.

Der Antrag, im ersten Jahr die bisherigen Wohnkosten zu übernehmen und bei bestimmten Gruppen auf Maßnahmen der Wohnkostensenkung zu verzichten, ist im Interesse der betroffenen Menschen richtig und wird ihrer Heterogenität besser gerecht als die jetzigen Regelungen.

Aufforderungsschreiben des Amtes machen Angst und bange. Es beginnt bei der Sprache der „Kostensenkungsbescheide“ und erstreckt sich über das ganze Verfahren.

„ Ich fordere Sie auf, unverzüglich...Sollte nach Ablauf von 6 Monaten weder ein Umzug erfolgt ...sein, bitte ich die erfolglosen Bemühungen darzulegen. Sollten Sie sich nicht bemüht haben ...werde ich keine oder nur den angemessenen Teil der Mietaufwendungen berücksichtigen.“

Der Umfang der mit der Umzugsaufforderung verbundenen Fragen ist groß und wird häufig nicht persönlich und sachgerecht erläutert. Die Verwaltungspraxis und die Entscheidungswege bleiben häufig unklar und wenig transparent.

Es betrifft Fragen wie:

- alle Kosten der Wohnung, Übernahme von eigenen Zahlungen, Größe, Angebot von ausreichendem Wohnraum, Kündigung der Wohnung ohne eine neue zu haben, Übernahme von möglichen Doppelmietten, Gründe für die Vermeidung des Umzuges, alle Anforderungen an einen Umzug vom Umzugswagen bis zu den Helfern, der Renovierung der alten Wohnung und der neuen, Beihilfen für Haushaltsgeräte und neuen Möbeln.
- Jeder Umzug ist mit erheblichen Kosten verbunden, sei es die Ummeldung des Telefons, der neue Fußboden oder die Lampen. Die SGB II Bezieher erwarten Klarheit über ihre Ansprüche und den finanziellen Hilfen. Entscheidungen über diese existenziellen Fragen können nicht in der Eingangszone behandelt werden.
- Entscheidungswege müssen kurz und überschaubar sein und eine zeitnahe Klärung gewährleisten. Ein kompetenter Ansprechpartner „Wohnen“ könnte diese Rolle übernehmen. Es gibt bereits Bescheiderklärer, warum nicht sachgerechte Aufklärung und Beratung durch die Fachkraft „Wohnen“.

Soziale Mindeststandards für Wohnungen festlegen

Wohnen braucht soziale Sicherheit und Verlässlichkeit. Regelungen zu Kosten der Unterkunft und Heizung müssen von Dauer sein. Dieses Ziel kann und muss im SGB II durch Festlegung sozialer Mindeststandards erreicht werden. Über soziale Mindeststandards ist einer Prekarisierung von Wohnverhältnissen entgegen zu treten und sicherzustellen, dass

für SGB II Leistungsbezieher ein anständiges Wohnen hergestellt wird.

Dem Antrag ist zuzustimmen, dass der soziale Wohnungsbau Orientierungspunkt für die angemessene Wohnraumgröße, den Wohnraumstandard und für ein preisgünstiges Wohnen sein muss. Grundlage für die Ermittlung der angemessenen „abstrakten“ Unterkunfts-kosten müsste der jeweils aktuelle örtliche Mietspiegel sowie die tatsächliche Verfügbarkeit von Wohnraum sein. An der Ermittlung sollten Mietervereine, Träger der freien Wohlfahrtspflege, kommunale Wohnungsgesellschaften, Arbeitslosenberatungsstellen beteiligt werden. Nur so ist ein transparentes Ermittlungsverfahren herzustellen und ist sicher zu stellen, dass sich Kommunen nicht zu Lasten einer anständigen Wohnraumversorgung von SGB II Beziehern von Unterkunfts-kosten entlasten. Es ist ebenfalls richtig, die konkrete Lebenssituation, besondere Lebensbedarfe und den nach allgemeiner Lebenserfahrung in absehbarer Zeit zu erwartenden Raumbedarf zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollte für Bestandswohnungen die individuelle Wohnbiographie berücksichtigt werden. Dem Paragraph 22 SGB II ist eine Vorschrift hinzuzufügen, die den Begriff der angemessenen Unterkunfts-kosten nach sozialpolitisch verantwortbaren Standards einer anständigen Wohnraumversorgung und Zielen einer sozialen Wohnungspolitik konkretisiert.

Eine Pauschalierung von Unterkunfts-kosten ist abzulehnen.

Soziale Mindeststandards für die Übernahme und Gewährung von Unterkunfts-kosten

Grundsatz für die rechtliche Ausgestaltung der Übernahme von Unterkunfts-kosten muss der Grundsatz sein: Die Leistungen für Regelbedarfe sollen auch nur für die Regelbedarfe verwandt werden müssen und nicht für Kosten der Unterkunft, Rückzahlung von Darlehen, Aufrechnung mit überzahlten SGB II Leistungen. Nur so ist zu vermeiden, dass SGB II Leistungsbezieher unterhalb des grundgesetzlich definierten soziokulturellen Existenzminimums gestellt und in ihrer Dispositionsfreiheit eingeschränkt werden. Wir schließen uns dem Antrag an, dass Mietkautionen als Unterkunfts-kosten in Form einmaliger Beihilfen übernommen werden. Ebenfalls ist es richtig, dass nicht erwartet werden kann, eine Mietkaution aus einem vorhandenen allgemeinen Schonvermögen zu finanzieren.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Mai 2012

Antrag der Abgeordneten Katrin Kunert, Katja Kipping, Dr. Kirsten Tackmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Mindeststandards bei der Angemessenheit der Kosten der Unterkunft und Heizung
BT-Drs. 17/7847

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.

Zur Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales am 7. Mai 2012 war es dem Deutschen Verein aufgrund der kurzen Frist nicht möglich, eine abschließende Beratung und Abstimmung mit den einzelnen Mitgliedsverbänden durchzuführen, so dass eine Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erfolgt.

Zusammenfassung:

- Die Forderung nach einer Einschränkung des § 42a SGB II, wonach bei der Gewährung einer Mietkaution als Darlehen keine Verpflichtung zum vorrangigen Einsatz von Schonvermögen besteht, wird begrüßt. Die darüber hinausgehenden Vorschläge zur Änderung der Regelungen zu den Kosten für Unterkunft und Heizung werden als entbehrlich erachtet.
- Eine Änderung der Anforderungen an kommunale Satzungen bedarf es nicht. Der Satzungsgeber kann nicht hinter die Vorgaben des vom Bundessozialgericht entwickelten schlüssigen Konzepts zurückfallen, so dass es der Schaffung darüber hinausgehender bundeseinheitlicher Mindeststandards nicht bedarf.
- Eine Notwendigkeit zur Abschaffung der Regelungen des § 22a Abs. 2 SGB II wird nicht gesehen.
- Die Kosten für Unterkunft und Heizung werden in angemessener Höhe übernommen. Eine Verlängerung der Bestandsschutzfrist für die Übernahme unangemessener Wohnkosten über die Dauer von sechs Monaten hinaus wird nicht befürwortet.

Zum Entschließungsantrag im Einzelnen:

Unter **Ziffer I. 1** wird der Deutsche Bundestag aufgefordert festzustellen, dass kommunale Satzungen,

die die Angemessenheit der Aufwendungen der Unterkunft und Heizung regeln, Mindeststandards erfüllen müssen und Pauschalierungen nicht vorgenommen werden dürfen.

Grundsätzlich unterliegt der Begriff der Angemessenheit bei der Bemessung der Bedarfe für Unterkunft und Heizung als unbestimmter Rechtsbegriff der uneingeschränkten richterlichen Kontrolle. Das Bundessozialgericht hat in gefestigter Rechtsprechung ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der bedarfsdeckenden Höhe der Unterkunftsleistungen entwickelt. Wird die Angemessenheit der Bedarfe für Unterkunft und Heizung im Rahmen einer Satzung nach den §§ 22a – 22c SGB II festgelegt, so hat der kommunale Satzungsgeber ebenfalls die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Gewährung bedarfsdeckender Leistungen zu beachten. Der Satzungsgeber kann nicht hinter die Vorgaben des schlüssigen Konzepts zurückfallen, so dass es der Schaffung darüber hinausgehender bundeseinheitlicher Mindeststandards nicht bedarf.

Auch eine Pauschalierungssatzung muss die Gewähr für eine Finanzierung des grundsicherungsrechtlich angemessenen Wohnraums bieten. Eine Pauschale, die den verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Sicherung des Existenzminimums gerecht werden will, muss sich daher ebenfalls an den Maßstäben orientieren, die das Bundessozialgericht für den Angemessenheitsbegriff des § 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II entwickelt hat. Die hohen Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Pauschalierung haben auch im SGB XII dazu geführt, dass die Möglichkeit zur Pauschalierung weitgehend ohne praktische Relevanz geblieben ist. Eine Notwendigkeit zur Abschaffung der Regelungen des § 22a Abs. 2 SGB II wird daher nicht gesehen. - Zu den formellen und inhaltlichen Anforderungen an eine Satzung nach Maßgabe der

neu eingeführten §§ 22a – 22c SGB II hat sich der Deutsche Verein in seinen „Empfehlungen zur Ausführung einer Satzungsermächtigung bei den Kosten der Unterkunft und Heizung im SGB II und XII“ geäußert (NDV 8/2011, S. 349 ff.).

Unter **Ziffer I. 2** wird der Bundestag aufgefordert festzustellen, dass Zwangsumzüge von „Hartz-IV-Beziehenden“ zu vermeiden sind. Hierzu ist klarstellend festzuhalten, dass Leistungsberechtigte nur zur Kostensenkung, nicht aber zu einem Umzug aufgefordert werden können. Die Bestandsschutzregelung für die Übernahme von Wohnkosten, die die individuell festgestellte Angemessenheitsgrenze übersteigen, ist nach geltendem Recht auf sechs Monate begrenzt. Eine Angemessenheitsprüfung erfolgt nach Maßgabe des § 22 Abs. 1 Satz 3 SGB II stets unter Berücksichtigung der Besonderheit des Einzelfalles. Eine pauschale Verlängerung der Bestandsschutzfrist ist nicht mit fürsorgerechtlichen Erwägungen begründbar und wegen möglicher negativer Anreize abzulehnen.

Unter **II 1.a)** soll der Umfang des Anspruchs auf Kosten der Unterkunft und Heizung näher bestimmt werden. Diese Forderung steht im Einklang mit der geltenden Rechtslage.

Bedarfe für Unterkunft und Heizung gemäß § 22 SGB II umfassen nach geltendem Recht bereits die Kosten der zentralen Warmwasserbereitung und die mietvertraglich geschuldeten Wohnnebenkosten (Betriebskosten). Bei dezentraler Warmwassererzeugung werden die Kosten als Mehrbedarf nach § 21 Abs. 7 Satz 1 SGB II anerkannt.

Die Angemessenheit von Unterkunftskosten wird nach den konkreten Verhältnissen des maßgeblichen Wohnungsmarktsegmentes bestimmt. Die Berücksichtigung einer einfachen Ausstattung bezieht sich auf die Abgrenzung, ob der Wohnungszuschnitt einfachen Bedürfnissen genügt. Ein energetischer Modernisierungsstandard ist hierbei nicht ausgeschlossen, er fließt in die Bestimmung des Referenzmarktes einfacher Wohnungen mit ein.

Ein Bedarf für die unter II 1.a) vorgeschlagene Gesetzesänderung ist daher nicht ersichtlich.

Der Antrag sieht unter **II 1.b)** vor, § 42a SGB II dahingehend einzuschränken, dass bei Gewährung der Mietkaution durch Darlehen die Darlehensnehmerinnen und –nehmer nicht zum vorrangigen Einsatz ihres Schonvermögens verpflichtet sein sollen.

Ein Absehen vom Erfordernis, für die Kautionsvorrang das Schonvermögen einzusetzen, wird begrüßt. Da eine Verfügung über die Mietkaution für die Dauer des Mietverhältnisses nicht möglich ist, wird durch die aktuelle Regelung der Sinn und Zweck des Schonvermögens – der Erhalt der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit in einem begrenzten Umfang – ausgehebelt.

Unter **II 1.c)** wird beantragt, eine Reihe von Mindestanforderungen in die Regelungen zur Satzungsermächtigung gemäß §§ 22a – 22c SGB II aufzunehmen:

- Die Forderung, die angemessene Grundfläche einer Wohnung solle sich mindestens nach den

landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen über die Förderung des sozialen Wohnungsbaus bemessen, ist in dieser grundsätzlichen Festlegung abzulehnen. Bei der Ermittlung der angemessenen Grundfläche einer Wohnung nach dem SGB II kann typisierend auf die landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen zum Wohnraumförderungsgesetz zurückgegriffen werden. In der sozialen Wohnraumförderung spielen bei der Beurteilung der Angemessenheit der Wohnfläche Motive und Zielrichtungen eine Rolle, die über die Sicherstellung des soziokulturellen Existenzminimums hinausgehen. Es können daher nicht sämtliche Regelungen der landesrechtlichen Durchführungsbestimmungen für die existenzsichernden Leistungen maßgeblich sein. Die in § 22b Abs. 3 SGB II enthaltene Regelung für Personen mit einem erhöhten Raumbedarf wird als ausreichend erachtet.

- Für die Festsetzung der angemessenen monatlichen Wohnkosten im Wege kommunaler Satzungen regelt § 22c Abs. 1 SGB II das Verfahren hinreichend. Hierbei wird auf verschiedene Erkenntnisquellen verwiesen, ohne dass die Nutzung einer bestimmten Erkenntnisquelle vorgegeben wird. Da sich die Ermittlung von Angemessenheitsgrenzen im Ergebnis nach den Kriterien der Rechtsprechung zur Entwicklung eines schlüssigen Konzepts richtet, bedarf es keiner weitergehenden Konkretisierung. Zu dem schlüssigen Konzept gehört auch, das zu der ermittelten Angemessenheitsgrenze ausreichend freier Wohnraum nachweisbar zur Verfügung stehen muss.
- Die Angemessenheit der Bedarfe für Unterkunft und Heizung als Produkt aus Größe und Quadratmeterpreis zu bestimmen, entspricht dem geltenden Recht und der vom Bundessozialgericht in ständiger Rechtsprechung vertretenen „Produkttheorie“. Eine gesetzliche Ausformulierung wird als entbehrlich angesehen.
- Die generelle Forderung nach einer gutachterlichen Bestimmung einer unangemessenen Höhe der Heizkosten wird auch mit Blick auf die Kosten und den Verwaltungsaufwand abgelehnt.
- Eine Pauschalierung der Bedarfe ist nach § 22a Abs. 2 Satz 1 SGB II möglich, wenn ausreichend freier Wohnraum, verfügbar ist und die Pauschalierung dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entspricht. Auf die Ausführungen zu Ziffer I. 1 und die geringe praktische Relevanz wird verwiesen. Eine Aufhebung der Regelung ist nicht erforderlich.

Unter **II 2.a)** und **b)** wird die Forderung nach einer Verlängerung der bestehenden Bestandsschutzregelung erhoben. Die Punkte **II 2.d)** und **e)** enthalten Forderungen nach einer gesetzlichen Regelung, mit der bestimmte Personengruppen von Maßnahmen zur Wohnungskostensenkung ausgenommen werden.

Wie oben dargelegt, kann eine pauschale Verlängerung der Bestandsschutzfristen nicht befürwortet werden. Auch die pauschale Freistellung bestimmter Personengruppen bzw. Sachverhalte ist nicht gerechtfertigt. Abzustellen ist stets auf eine Einzelfall-

betrachtung. Weicht im Einzelfall ein Bedarf aus allgemeinen sozialen Gründen von einem typischen Bedarf ab, so wird dies bereits nach der bestehenden Gesetzeslage bei der Ermittlung der Angemessenheit von Unterkunftskosten berücksichtigt. Worin der Mehrbedarf liegt, muss jeweils im Einzelfall dargelegt werden. Eine pauschale Freistellung ist aus fürsorgerechtlichen Erwägungen nicht begründet.

Die unter **II 2.c)** erhobene Forderung nach einem Anspruch auf kostenlose Mieterberatung zur Überprüfung der Wohnkosten ist abzulehnen. Sofern eine Beratung im Interesse des Kostenträgers liegt, kann als freiwillige kommunale Leistung im Einzelfall die Kostenübernahme für eine begrenzte Mitgliedschaft in einem Mieterverein erklärt werden. Ein genereller Anspruch zu Lasten der Kommunen kann nicht befürwortet werden. Die kostenlose öffentliche Beratungshilfe nach dem Beratungshilfegesetz steht den

Leistungsbeziehenden auch in mietrechtlichen Angelegenheiten zur Verfügung.

Unter **II 2.f)** und **g)** wird die Übernahme diverser Kosten bei einem unvermeidbaren Wohnungswechsel gefordert. Für doppelte Mietzahlungen, mittelbare und unmittelbare Umzugskosten, Beihilfen der Erstausrüstung, Kautions- und Renovierungskosten für die zu räumende Wohnung wird eine generelle Erstattungspflicht gefordert. Dieser Forderung kann nicht gefolgt werden. Die Regelung in § 22 Abs. 6 SGB II ist ausreichend, um im Umzugsfalle unvermeidbare und erforderliche Kosten, soweit sie angemessen sind, zu übernehmen. Die Kosten der Auszugsrenovierung werden bereits nach geltender Rechtsprechung des Bundessozialgerichts als Kosten der Unterkunft und Heizung anerkannt, soweit sie angemessen sind und der kommunale Träger eine Zusicherung zum Umzug erteilt hat.